BIBLIOTECA UNACH
INFORMATICA Y POSGRADO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
CAMPUS I

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MARIANO DE JESÚS VILLATORO BERMÚDEZ

DIRECTOR DE TÉSIS

DR. RAFAEL T. FRANCO GURRÍA

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS

MAYO DE 2011

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS
Facultad de Contaduría y Administración C- I
Coordinación de Investigación y Posgrado

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
25 de Abril de 2011
Oficio No. CIP/0248/11

C. MARIANO DE JESÚS VILLATORO BERMÚDEZ
CANDIDATO AL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTE.

Por este medio me permito informar a usted que SE AUTORIZA la impresión de su tesis titulada "LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS", en razón de haber sido liberada según oficio sin número de fecha 09 de marzo de 2011, suscrito por el Dr. Rafael T. Franco Gurria, Director de la Tesis mencionada.

Cabe mencionar que se ha constatado que ha cumplido con los procedimientos administrativos y académicos relacionados con la modalidad de evaluación propuesta, con forme a lo dispuesto en el Reglamento General de Investigación y Posgrado y de Evaluación Profesional para los egresados de la Universidad, así como con el Plan de Estudios correspondiente.

ATENTAMENTE
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

DR.RAFAEL T. FRANCO GURRIA
DIRECTOR

FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN C-I
DIRECCIÓN

Introducción

El ejercicio del poder político en México no se encuentra centralizado en una instancia de gobierno, dentro del sistema republicano se consagra la fragmentación institucional de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De igual forma, al establecerse un sistema federal, el ejercicio de gobierno se materializa en instituciones y organizaciones de tres órdenes: Federal, Estatal y Municipal. La segmentación de los órganos de gobierno divide las atribuciones del poder político, la distribución en órdenes de gobierno descentraliza el ejercicio del poder público.

El municipio es el ámbito de gobierno que permite en forma más directa la relación entre gobernantes y ciudadanos, por tanto, las autoridades gubernamentales se encuentran obligadas en mayor medida a dar respuestas oportunas y efectivas para la solución de problemas y la atención de demandas sociales. La cercanía con las necesidades locales hace deseable y estratégica su participación en la construcción de condiciones de vida favorables para la población, generando amplios márgenes de gobernabilidad y satisfacción ciudadana.

Sin embargo, la falta de un rumbo claro dentro de la administración pública de la mayoría de los municipios en México, aunado a los inconvenientes inmanentes al sistema político y administrativo, ocasionan una ineficiencia e insuficiencia en los servicios que el gobierno presta a la ciudadanía. La ausencia de servidores públicos profesionales en la mayoría de los gobiernos municipales; el corto periodo del gobierno municipal para materializar los planes, programas y proyectos; las restricciones presupuestales; la falta de una visión nacional por parte de los gobernantes y encargados de los despachos administrativos; preferir la coyuntura y la inmediatez en lugar de los proyectos a gran escala, a mediano y largo plazos; la sobre posición de intereses personales o de grupo; la corrupción en el seno de los ayuntamientos; la falta de una cultura cívica y de participación ciudadana; entre muchos otros factores, son la raíz de las contrariedades que aquejan a los municipios mexicanos.

Los municipios, al presentar mayor concentración poblacional y un acelerado crecimiento demográfico, están expuestos al incremento constante de las necesidades de servicios públicos por parte de la ciudadanía, pero la capacidad de las estructuras administrativas municipales se ve sobrepasada y en el peor de los escenarios, de no resolverse en forma oportuna los problemas o atenderse la demanda de servicios, es posible que existan brotes de inconformidad y tensión social. Es entonces cuando se piensa en cambiar las prácticas administrativas que no permiten dar atención oportuna a las carencias municipales.

Los cambios son inmanentes a las organizaciones, aunque no sean perceptibles por tratarse de modificaciones graduales efectuadas por los miembros de la organización y no mediante procesos planificados, en la mayoría de las ocasiones. Las organizaciones, sistemas y procedimientos administrativos no pueden permanecer inmutables debido a que la sociedad y la economía se encuentran en constante transformación, por tanto son temporales y requieren ser renovados.

En el caso de la administración pública, después de la llamada "crisis del Estado de bienestar", se buscó permanentemente modificar cuantitativa y cualitativamente la estructura y funciones del aparato gubernamental. La mayoría de los cambios implementados a partir de la década de los años ochenta del siglo XX se basan en los postulados del *new public management,* escuela del pensamiento administrativo que pretende imprimirle a las organizaciones gubernamentales un perfil empresarial. Como instrumentos para efectuar la modernización administrativa se encuentran diversas técnicas como la gestión estratégica, reingeniería de procesos, *benchmarking,* justo a tiempo y la gestión de la calidad total.

Es base de la racionalidad administrativa buscar mecanismos para que las acciones del gobierno se realicen de forma optima: reducir tiempos de espera, incrementar el valor del producto final, buscar la calidad de los servicios públicos; a través de procedimientos simplificados, maximización de recursos humanos, materiales y financieros, flexibilización de métodos de control y evaluación. La búsqueda de la calidad y mejora continua en las prácticas

gubernamentales es una tendencia reciente de orden mundial. La adopción de sistemas de gestión basados en teorías de calidad es una tendencia que rápidamente se populariza dentro de la administración pública nacional y los municipios no son la excepción. Al aplicarse sistemas de calidad dentro de las organizaciones gubernamentales, también se desea certificar las capacidades gerenciales que soportan. Se aspira a demostrar la excelencia en la gestión pública sustentada en normas internacionales de calidad, siendo la ISO 9001:2000 la más recurrente.

La certificación de la calidad mediante las normas internacionales ISO 9000 fue originalmente implantada por firmas comerciales europeas que mantenían relaciones mercantiles continuas, para garantizar la calidad entre los productos negociados. Su universalidad entre las empresas privadas la llevó a ser adoptada como norma básica en el comercio de bienes intermedios y finales en firmas prestigiosas a nivel internacional. En el mundo contemporáneo, la globalización y sus efectos (la dinámica cada vez más intensa entre los mercados del orbe y la competencia creciente entre firmas industriales y comerciales) obligan a asegurar que los bienes transados son excelentes, mediante la estandarización de normas de calidad.

Así, la competitividad obliga a muchas organizaciones industriales, comerciales y gubernamentales a cambiar sus patrones de producción, a integrarse en una lógica mundial en la que se busca la excelencia en las organizaciones. La gestión de la calidad total, enfoque heredero de los principios pioneros sobre calidad, es percibida como el instrumento que permite a las organizaciones cambiar y mejorar los procesos productivos y garantizar la sobrevivencia en un contexto hostil, competitivo y turbulento.

En México, son los municipios urbanos y metropolitanos quienes tienen mayor factibilidad para implementar sistemas de gestión de la calidad y certificarlos en la norma ISO 9001:2000, debido a que cuentan con mayor infraestructura, mejores instrumentos técnico-administrativos, mayor disponibilidad de recursos obtenidos mediante participaciones fiscales, aportaciones federales y créditos adquiridos, concentran gran número de empresas, industrias y servicios, entre muchas otras ventajas.

La presente investigación tiene como objetivo ampliar los estudios contemporáneos de la esfera municipal, realizando un análisis de los problemas de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Al ser la gestión de la calidad total un nuevo paradigma gerencial introducido en la administración gubernamental, se buscará establecer sus limitaciones y beneficios.

El objetivo es demostrar la veracidad de tres hipótesis primigenias que permitirán establecer el sustento teórico, práctico y metodológico para futuras investigaciones referentes a la modernización administrativa y la innovación gubernamental mediante herramientas gerenciales:

1. La implementación de sistemas de gestión de la calidad en el gobierno municipal permitirá mejorar en forma gradual y permanente el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos y podrá ser exitosa si se adecuan a la naturaleza y propósitos de éstos;

2. La implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad son medios para mejorar los procesos administrativos y no fines en sí mismos; y,

3. El cambio de actitud de los servidores públicos y en la cultura organizacional permiten el éxito de la implementación de los sistemas de gestión de la calidad.

La investigación se divide en cinco apartados. El capítulo primero profundiza el concepto de calidad y la evolución que tuvo a lo largo del siglo XX hasta llegar a la gestión de la calidad total, señalando los principios que sustentan este enfoque gerencial. Se define la noción de normalización, ampliamente ligada al concepto de calidad, la historia de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), la serie de normas ISO 9000 y se señalan algunos casos de implementación de sistemas de gestión de la calidad en la administración pública mexicana en el ámbito federal, estatal y municipal.

El capítulo segundo aborda el cambio organizacional, entendido como un proceso permanente en las sociedades, los niveles en que se efectúa y una tipología de acuerdo a las características de la organización. Se analiza el concepto de modernización administrativa como la forma en que las organizaciones efectúan cambios para incrementar la eficiencia de sus funciones, se describen de forma somera algunas reformas gubernamentales que se efectuaron desde el Ejecutivo Federal para modernizar la administración pública mexicana y aquellas realizadas por los municipios. Además, se introduce el concepto de innovación como parte del proceso de modernización administrativa.

El capítulo tercero presenta los conceptos generales que constituyen el punto de partida para el estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública. Al ser el Estado el objeto de estudio primigenio, es indispensable partir de su conceptualización, posteriormente referir el gobierno, sus instituciones y organizaciones y detallar la administración pública.

Además se realiza la descripción constitucional del Estado mexicano, una breve aproximación a las entidades federativas y la conceptualización y descripción del municipio mexicano considerando su base jurídica, órgano de gobierno, estructura administrativa y tipología básica.

En el capítulo cuarto inicia el estudio de caso. Se hace una breve descripción el municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, su ayuntamiento y administración pública. Se efectúa un análisis retrospectivo de los problemas estructurales y funcionales que presentaba su administración. Se realiza –en forma descriptiva– el método empleado para adoptar sistemas de gestión de la calidad en distintas áreas administrativas y el proceso para certificarlos en la norma ISO 9001:2000.

El capítulo quinto contiene la metodología de la investigación y observaciones entorno a la implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad en el municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, a la par de ofrecer propuestas que permitirán mejorar

los sistemas que actualmente operan y que pueden ser consideradas por organizaciones públicas que pretende adoptar el enfoque de la gestión de la calidad total.

Cabe destacar, que se formulan las propuestas desde cuatro perspectivas: para optimizar la adopción de modelos administrativos importados y provenientes de la gestión de los negocios privados; para fomentar un cambio cultural que permita atender mejor y de forma efectiva a la ciudadanía; consideraciones de carácter político que deben ser discurridas para permitir el óptimo desempeño de los sistemas de gestión de la calidad y, finalmente, acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora directamente aplicadas a los sistemas, que permiten incrementar su eficiencia.

Mariano de Jesús Villatoro Bermúdez.

Agradecimientos

Mi eterno agradecimiento a:

- El gran arquitecto del Universo, mi cómplice.
- Mis padres Ceci y Nicolás: por su tolerancia y apoyo incondicional en momentos donde era más fácil no continuar.
- Mi padrino Ramón, mi segundo padre.
- Isabel, mi hermana: ejemplo de mujer.
- A ti Carolina: por cambiarme la vida.
- Mis hijos: Yksmark & Darío, mis motivos y mi fuerza.

Índice

Introducción. I

Agradecimientos. VII

Capítulo Primero

La Problematización del Objeto de Estudio

1.1. Cambio organizacional. 1

1.2. Modelos de cambio organizacional. 2

1.2.1. Cambio organizacional como procedimiento planificado. 3

1.2.2. Cambio organizacional como proceso adaptativo. 4

1.2.3. Cambio organizacional como proceso accidental. 5

1.2.4. Cambio organizacional como proceso híbrido. 7

1.3. Modernización Administrativa. 9

1.3.1. Breve esbozo de la modernización administrativa en México. 11

1.3.2. Modernización administrativa municipal en México. 18

1.3.3. Innovación de la administración pública municipal. 21

1.3.3.1. Concepto de innovación. 21

1.3.3.2. La innovación como herramienta de la modernización municipal. 21

1.4. Concepto de calidad. 24

1.4.1. Calidad como conformidad. 24

1.4.2. Calidad como satisfacción de las expectativas del cliente. 25

1.4.3. Calidad como valor en relación al precio. 26

1.4.4. Calidad como excelencia. 26

1.5. Evolución de los enfoques de control de calidad. 27

1.5.1. Inspección. 27

1.5.2. Control de la calidad. 28

1.5.3. Aseguramiento de la calidad. 28

1.5.4. Gestión de la calidad total. 29

1.6. Principios de la gestión de la calidad total. 30

Capítulo Segundo

Marco Teórico Conceptual

2.1. El Estado. 32

2.2. Gobierno. 37

2.3. Administración Pública. 41

2.4. Descripción constitucional del Estado mexicano. 44

2.4.1. Territorio. 44

2.4.2. Población. 45

2.4.3. Características del sistema de gobierno. 45

2.4.4. Soberanía. 48

2.5. Entidades federativas. 48

2.6. El municipio mexicano. 51

2.6.1 Concepto de municipio. 51

2.6.2. Bases jurídicas del municipio mexicano. 51

2.6.3. El Ayuntamiento. 53

2.6.3.1. Presidente municipal. 56

2.6.3.2. Síndico. 56

2.6.3.3. Regidores. 57

2.7. Estructura administrativa municipal. 57

2.8. Tipología municipal. 59

2.8.1. Municipios rurales. 62

2.8.2. Municipios semi-urbanos. 63

2.8.3. Municipios urbanos. 65

2.8.4. Municipios metropolitanos. 66

2.9. Viabilidad. 67

2.10. Análisis e interpretación de la información de la norma ISO 9001-2000. 67

2.10.1. Concepto de normalización. 67

2.10.2. Breve historia de la organización internacional de Normalización (ISO). 69

2.10.3. Serie de normas ISO 9000. 71

2.10.4. Antecedentes de la implementación de sistemas de gestión de calidad basados en la norma ISO 9001 en el gobierno mexicano. 76

Capítulo Tercero

Marco Teórico Referencial

3.1. Estado de Chiapas. 83

3.1.1. Geografía. 83

3.1.2. Historia. 86

3.1.2.1. La conquista. 86

3.1.2.2. La colonización. 87

3.1.2.3. La independencia. 89

3.1.2.4. Incorporación a la federación mexicana. 90

3.2. División territorial. 90

3.2.1. Población. 91

3.2.2. Personalidad jurídica. 91

3.2.3. Estructura política. 92

3.2.4. El poder legislativo. 93

3.2.5. El poder judicial. 93

3.2.6. El poder ejecutivo. 94

Capítulo Cuarto

El Municipio de San Cristóbal de Las Casas

4.1. Delimitación espacial y temporal. 101

4.1.1. Descripción del municipio de San Cristóbal de Las Casas. 101

4.1.2. Integración del Ayuntamiento. 102

4.1.3 Estructura de la Administración pública municipal. 103

4.1.4. Retrospectiva de la administración pública municipal. 105

4.2. Etapas de implementación y certificación de los sistemas de gestión de calidad. 108

4.2.1. Etapa de selección. 111

4.2.1.1. Selección del área. 111

4.2.1.2. Platica con alta dirección. 111

4.2.1.3. Reunión con los integrantes del área. 112

4.2.2. Etapa de la preparación. 113

4.2.2.1. Primera fase de capacitación. 113

4.2.2.2. Mapeo de procesos y preparacion documental. 115

4.2.2.3. Segunda fase de capasitación y generación de registros. 121

4.2.3. Etapa de la certificación. 126

4.2.3.1. Auditoría interna. 128

4.2.3.2. Preadutoría. 130

4.2.3.3. Auditoría de certificación. 132

4.3. Logros de la implementación y certificación de los sistemas de calidad en San Cristóbal de Las Casas. 135

Capítulo Quinto

Metodología de la investigación

5.1. Planteamiento del problema. 142

5.2. Determinación de los objetivos de investigación. 142

5.3. Justificación de la investigación. 143

5.4. Problema y definición de la investigación. 144

5.5. Formulación del tipo de investigación. 146

5.6. Estrategias metodológicas. 147

5.7. Técnicas de investigación. 150

5.7.1. Recursos Humanos. 151

5.8. La adopción de modelos gerenciales. 152

5.9. El ambito cultural. 156

5.10. El ambito político. 159

5.11. En los sistemas de gestión de calidad. 162

5.11.1. Documentos y registros. 164

5.11.2. Responsabilidad de la dirección. 165

5.11.3. Gestión de los recursos. 168

5.11.4. Prestación del servicio. 173

5.11.5. Seguimiento y medición. 174

Conclusiones temáticas. 176

Conclusiones propositivas. 179

Fuentes de investigación. 180

Bibliografía. 180

Electrónicas. 187

Hemerográficas. 189

Constituciones. 192

Legislación. 192

Jurisprudencia. 193

Metodológicas. 195

Capítulo Primero

La Problematización del Objeto de Estudio

1.1. Cambio organizacional.

En un mundo de constantes transformaciones las organizaciones públicas y privadas no pueden permanecer como espectadoras del diario acontecer, deben cambiar en la medida que el contexto y las necesidades internas lo demanden. Las organizaciones que integran el gobierno mexicano, dentro de los Tres Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de competencia: federal, estatal y municipal, deben modificar sus prácticas administrativas buscando la eficiencia, respondiendo a las transformaciones de su entorno y las necesidades de los gobernados. Las organizaciones deben cambiar porque esa es su naturaleza: ajustarse en mayor o menor medida, de acuerdo a su grado de flexibilidad y su contexto. Así, el cambio como fenómeno organizacional debe ser visto y asumido como un estado perenne de la organización más que como un problema o evento temporal pasajero.[1]

La naturaleza de las organizaciones es la estabilidad; sin embargo, la permanencia de sistemas no es absoluta, pues existe una necesidad de cambio implícita en contextos competitivos y turbulentos como el actual. El cambio organizacional es un fenómeno complejo que es analizado desde diversas perspectivas teóricas e instrumentales, de acuerdo con las direcciones que toma y los resultados que obtiene.

Distintas son las causas que originan el cambio en una organización, desde fallas en su estructura o funcionamiento, la necesidad de adaptarse a su medio, como respuesta a las pugnas y negociaciones internas o simplemente en el terreno de la cotidianeidad. Asimismo, se da en distintos grados de complejidad y distintos espacios organizacionales, involucrando a toda la organización, sólo a una parte de ella o de forma individual a sus miembros; o bien, con diferentes temporalidades, pudiendo ser permanente o reducido a

[1] Arellano, David, Cabrero, et. al., (Coord.), *Reformando al gobierno,* México, CIDE/ Porrúa, 2000, p. 77.

un determinado espacio temporal.

Existen tres niveles de cambio organizacional: transformación estructural, transformación de los procesos decisorios y transformación institucional. La pretensión básica de la transformación estructural es cambiar la forma en que se divide el trabajo en tareas y la manera en que éstas se logran coordinar; modificando los arreglos jerárquicos, los componentes o unidades organizacionales, especializando el trabajo, coordinando las partes y controlándolas.

Con la transformación de los procesos decisorios se busca eficientar la toma de decisiones que se lleva a cabo dentro de la organización y que ésta sea implementada adecuadamente para cumplir con los objetivos y expectativas iníciales. La transformación institucional alude al cambio en la parte más básica de la organización y la más importante, el individuo.

El cambio institucional se efectúa cuando los individuos adoptan nuevas reglas, valores y prácticas para mejorar el desempeño organizacional y que éstas perduren en el tiempo. El cambio organizacional que se efectúa mediante la implementación de sistemas de gestión de la calidad, tópico central de la presente investigación, abarca los tres niveles de cambio: estructural, decisional e institucional.

1.2. Modelos de cambio organizacional.

Existen tres modelos de cambio organizacional que responden a tres concepciones distintas. Las organizaciones pueden ser vistas como sistemas racionales, sistemas naturales y abiertos, o sistemas flojamente acoplados. Para el primer caso el cambio organizacional se diseña como un proceso planificado, para el segundo caso como un proceso de adaptación natural y para el último como un proceso accidental. En los siguientes apartados se explican estos tres enfoques y uno adicional, síntesis de los tres.

1.2.1. Cambio organizacional como proceso planificado.

La imagen de la organización como un sistema racional percibe que los arreglos estructurales dentro de la organización están establecidos de forma deliberada y diseñados para obtener eficientemente ciertos fines previamente establecidos. Desde este punto de vista, la racionalidad reside más en la estructura organizacional y no tanto en los individuos que la componen.[2]

Este enfoque sostiene que la organización está compuesta por individuos que persiguen fines coherentes con sus preferencias y necesidades, que emplean los medios apropiados para conseguir las metas perseguidas y que contribuirán desde su posición individual para el logro de los objetivos organizacionales. El comportamiento de la organización es el reflejo de las acciones de coordinación y liderazgo de los altos directivos, además de las normas que rigen la conducta de los miembros de la organización.

El cambio organizacional desde esta perspectiva es visto como un proceso de planeación que hace referencia a aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de manera conciente e intencional con el objeto de realizar un cambio en la organización, sea a un nivel individual, grupal o de la organización en su conjunto. La palabra clave en este tipo de enfoques es planeación. De acuerdo con ella, el cambio se mira como un proceso secuencial y racional, tendiente a que la organización mejore su eficiencia o desempeño.[3]

Desde la perspectiva de una organización como un sistema racional, el cambio se describe como una serie de actividades y procesos diseñados intencionalmente para producir un cambio en cualquier nivel y cuyos resultados son predecibles y controlables: diagnóstico, elaboración de alternativas de solución, la instrumentación de algunas de éstas y control, evaluación y corrección de los resultados obtenidos. El cambio, por tanto,

---

[2] *Ibídem.*, p. 84.

[3] *Ibídem.*, p. 106.

es administrable y por ello surgen una serie de técnicas específicas para introducirlo, orientarlo y controlarlo, los sistemas de gestión de calidad son una de ellas.

1.2.2. Cambio organizacional como proceso adaptativo.

El modelo que percibe a la organización como un sistema natural y abierto es más complejo que el anterior, pues indaga de manera más profunda el comportamiento de los individuos, las relaciones que se establecen entre ellos y con su medio ambiente. Existen dos tipos de objetivos dentro de la organización: los formales y los personales o grupales. Los objetivos formales deben guiar la acción de los individuos; sin embargo, cada uno de los miembros de la organización tiene objetivos propios que responden a intereses particulares o de un grupo específico y éstos pueden llegar al extremo de ser antagónicos con los objetivos institucionales.

De esta manera, la descripción que se hace de la organización es de un espacio en el que conviven diferentes intereses, metas, preferencias y, dada la escasez de recursos para satisfacer todos los objetivos o preferencias, los individuos se ven involucrados en varias situaciones de conflicto que son resueltas por medio de la negociación o por cualquier tipo de intercambio.[4]

El individuo, en este contexto, no es visto como un ser unidimensional que adopta todas las decisiones y reglas formales de manera automática, más bien es un actor que crea reglas y formas de comportamiento informales tales como: redes de comunicación e información, arreglos de trabajo subterráneos, entre otros. Pero, el rasgo más característico de una organización analizada como un sistema natural y abierto es la sobrevivencia.

Las organizaciones formales, al igual que cualquier otro grupo social o agregado humano tiene que adaptarse a sus circunstancias particulares para sobrevivir,

[4] *Ibídem.*, p. 86.

para permanecer mediante un proceso de adaptación. El cambio como adaptación significa realizar ajustes, transformaciones organizacionales, pero no porque el cambio sea un fin en sí mismo sino porque a partir de estos cambios, que pueden ser incrementales o radicales, se piensa o se pretende que la organización logre adaptarse mejor a las exigencias de su medio ambiente y, también, a los desequilibrios que pueden registrarse en el interior de la organización como resultado de los constantes conflictos entre individuos y grupos.[5]

El cambio entendido en esta dirección abandona su carga exclusivamente racional y planificada, para enmarcarse dentro de los constantes intercambios y negociaciones al interior de la organización, a la par de los ajustes del funcionamiento organizacional a las nuevas exigencias del medio ambiente o debido a los desequilibrios provocados por rivalidades entre individuos o grupos. La adaptación no es sólo una necesidad en función a las fuerzas externas, también por la necesidad de establecer nuevos equilibrios entre sus fuerzas internas.

La base del cambio organizacional se encuentra (...) en la posibilidad de transformar el conjunto de juegos estructurados entorno a vínculos de poder y de influencia en los que participan los individuos. En este proceso puede existir un ajuste mutuo entre las partes que de acuerdo con sus posiciones en los juegos vigentes, a sus estrategias personales o grupales y a las diversas contingencias, tendrán tal o cual papel u obtendrán uno u otro resultado.[6]

1.2.3. Cambio organizacional como proceso accidental.

La organización vista como un sistema flojamente acoplado cuestiona varios de los supuestos del modelo racional y del modelo natural y abierto. En ocasiones, las organizaciones se comportan de forma incierta, sin seguir planes y programas de

---

[5] *Ídem.*

[6] *Ibídem.*, p. 113.

trabajo previamente establecidos, esto se debe a que las redes de organizaciones no tienen un comportamiento racional, es decir, de acuerdo con las cadenas causa-efecto y medios-
fines; al contrario, a menudo se desenvuelven en ambientes poco claros e inciertos.

El cambio en un sistema flojamente acoplado se establece como un proceso accidental porque éste no responde a la necesidad de la organización por adaptarse al medio ambiente o para establecer un nuevo equilibrio entre las fuerzas internas y con las fuerzas externas.

El cambio en este sentido no se distribuye de forma homogénea en toda la organización, no busca los mismos fines, no tienen el mismo grado de penetración entre todos los individuos, ni se extiende temporalmente en períodos semejantes. El proceso de cambio (...) es visto como un proceso accidentado en el que se ven involucrados de forma aleatoria distintos participantes de la organización, problemas, soluciones y oportunidades de decisión. Cohen, March y Olsen han definido este tipo de procesos como cestos de basura, es decir, procesos en los que las partes involucradas no actúan de forma ordenada, persiguiendo un fin claro.

Las situaciones se van sucediendo de forma repentina, las decisiones son tomadas muchas veces de forma espontánea y el resultado que se obtenga nunca es totalmente controlado. Esta situación contribuye a que el cambio sea, de hecho, una manifestación más de la ambigüedad e indeterminación del sistema.[7]

El cambio en organizaciones flojamente acopladas no necesariamente corresponde a un proceso secuencial, claro e intencional; más bien, corresponde a una actividad confusa. La propuesta del modelo es considerar muchas más variables que el cambio visto como un proceso planificado o adaptativo establecen. Los procesos de cambio accidental delinean comportamientos erráticos entre actores y estructuras, además, en todo proceso decisorio

[7] *Loc. Cit.*

se mezcla una gran variedad de factores por lo que, en realidad, el decisor sólo tiene un control limitado o marginal sobre las acciones que se desprenden de sus decisiones. La razón estriba en las complejas relaciones que se tejen en toda organización.[8]

1.2.4. Cambio organizacional como proceso híbrido.

Los tres enfoques descritos (el cambio como proceso planificado, adaptativo y accidental) presentan una forma de entender el fenómeno del cambio organizacional y responden a lógicas particulares en que se concibe la organización (como sistemas racionales, naturales y abiertos o flojamente acoplados.) Ninguno de estos modelos puede considerarse mejor que los otros, sólo responden a concepciones distintas y pueden ser utilizados dependiendo del tipo de análisis que se haga o de acuerdo al problema en que se quiere indagar. Arellano, Cabrero y del Castillo exponen que cada uno de estos modelos en realidad describe una parte del fenómeno organizacional y, por tanto, son más complementarios que excluyentes.[9] Las organizaciones al ser agregados humanos cambiantes pueden presentar distintas lógicas en momentos diferentes, es más, pueden presentar distintas dinámicas y racionalidades en un mismo momento. Por tanto, la realidad de cada organización determina el enfoque con el cual debe analizarse.

Cada modelo nos permite entender una parte de la complejidad inmanente a las organizaciones. Así, es preferible analizar el cambio organizacional como un proceso híbrido. El análisis guiado por el modelo racional se presenta particularmente en situaciones de cambio donde interviene un número reducido de participantes involucrados en la toma de decisiones y donde las instituciones informales son estables, homogéneas y no muy complejas.

El modelo natural y abierto puede ser útil para examinar las situaciones donde existen uno o varios grupos estables de participantes en el cambio organizacional,

[8] *Ibídem.*, p. 122.

[9] *Ibídem.*, p. 91.

donde se tiene el consenso de que el cambio es necesario y las posiciones que se discuten giran en torno a la forma en que debe de llevarse a cabo, los recursos necesarios y las estrategias a seguir. Finalmente el modelo flojamente acoplado sirve para estudiar situaciones donde el proceso de cambio es impreciso y cambiante, con actores o grupos sustentados en lógicas distintas y donde el proceso se sucede sin un método aparente o de manera inconexa.

Los fenómenos organizacionales son complejos, desarrollándose en distintas dimensiones e involucrando distintos actores internos y externos, por ello se prefiere un análisis que perciba el cambio organizacional como un fenómeno híbrido que se desarrolla a un tiempo en múltiples dimensiones y con diferentes lógicas de comportamiento. Esto significa que el proceso de cambio en realidad tiene una vida propia: no se puede controlar totalmente pero tampoco se le puede considerar como un fenómeno meramente accidental o adaptativo. La relación, por tanto, entre actores y estructuras es mucho más compleja y requiere de acercamientos igualmente imaginativos y creativos, que permitan establecer un equilibrio entre el orden organizacional y la acción individual.[10] El proceso de cambio organizacional no sólo puede tener distintos orígenes, también múltiples resultados que dependen de la complejidad de la organización y los individuos involucrados en el cambio.

El cambio que experimenta una organización que implementa sistemas de gestión de la calidad puede considerarse dentro del proceso híbrido. Si bien es cierto que parte del principio de racionalidad y planificación y busca responder a necesidades específicas y determinadas, también es cierto que responden a un procesos de adaptación continuo en el que el medio ambiente y actores externos determinan las necesidades que habrán de ser cumplidas para poder sobrevivir en contextos complejos y competitivos.

Además la realidad rebasa cualquier enfoque racionalista, ubicando el acontecer cotidiano en espacios que no responden estrictamente al sentido común, por lo que

[10] *Ibídem.*, p. 105.

pueden ser percibidos de forma inconexa. En general, cualquier cambio en las organizaciones modernas debe ser analizado como proceso híbrido, debido a que en cualquier momento pueden adquirir, de forma más evidente, alguno de los tres matices que lo integran.

1.3. Modernización administrativa.

A la par de los intensos cambios que se desenvuelven, tanto en el ámbito global como en las realidades de cada Estado, surge la necesidad de hacer ajustes a las organizaciones para adecuar su funcionamiento y desarrollo. Las organizaciones de negocios fueron las primeras en verse obligadas a realizar cambios dada la necesidad de ganancia y eficiencia; sin embargo, las organizaciones gubernamentales no escapan a esa realidad y aunque una de sus características es la estabilidad, también ha surgido la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones públicas. Sin embargo, este tipo de organizaciones se ven obligadas a un cambio no sólo de forma (en su tamaño o en su estructura), sino más bien en su naturaleza profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor.[11]

Por modernización administrativa se entiende el proceso mediante el cual las organizaciones públicas que conforman al aparato gubernamental introducen prácticas administrativas para adecuarlas y ajustarlas, con el propósito de atender las funciones encomendadas, de una forma más integrada, racional, eficaz y eficiente.

Generalmente, la modernización administrativa ha sido entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tenga coherencia y organización necesarias. Sin embargo, como señala Cabrero, el titulo de

---

[11] *Cfr.* Cabrero, Enrique y Arellano, David, *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas, una propuesta metodológica*, en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. II, núm. 1, enero-junio de 1993, p. 59 y *ss.*

modernización administrativa se ha utilizado de forma indiscriminada, pues «lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir, al replanteamiento de los fines esenciales del Estado.[12]

La idea rectora que mueve el proceso de modernización administrativa es reestructurar al aparato gubernamental para convertirlo en un espacio altamente eficiente, más dinámico, compacto, flexible y con un nivel más elevado de responsabilidad social. Los instrumentos y prácticas utilizadas son variados, considerando el momento histórico, el contexto y la ideología de la élite gobernante; sin embargo, la mayoría de las ocasiones, este tipo de reformas se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además, la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, organización por organización, en la mayor parte de los casos.[13]

Existen tres niveles en los que puede orientarse la modernización administrativa. Precisando el concepto, es posible seguir la distinción que hace [Enrique] Cabrero, quien sugiere analizar los procesos de modernización de la administración pública en tres diferentes niveles, de acuerdo con el tipo de problema que los origina. Así, distingue entre:

1. los procesos encaminados a resolver problemas de eficiencia, que tienen como objetivos el cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización;

2. los dirigidos a resolver problemas de eficacia, que se orientan hacia el cambio de estructuras organizacionales y el cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad; y,

---

[12] Del Castillo, Arturo, *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 47, México, CIDE, 1996, p. 1.

[13] Cabrero, Enrique y Arellano, David, *op. cit., supra* nota 57, p. 6.

3. los que se originan para resolver problemas de legitimidad, que busca el cambio de las formas de interlocución y participación entre el Estado y la sociedad.[14]

La modernización administrativa mediante sistemas de gestión de la calidad se encuentran dentro del primer y segundo nivel.

1.3.1. Breve esbozo de la modernización administrativa en México.

Como lo demuestra María del Carmen Pardo,[15] el concepto de modernización administrativa no es algo novedoso en México, fue utilizado en distintos momentos del devenir político del siglo XX y es entendido de distintas formas, de acuerdo con el grupo gobernante y el titular del Poder Ejecutivo. Para examinar la influencia que las prácticas modernizadoras han tenido en el aparato administrativo de México es necesario dividir el análisis en momentos históricos determinados, pudiendo distinguir tres: el primero que va de 1940 a 1958, un segundo que abarca desde 1958 hasta 1982 y el último de 1982 hasta nuestros días.[16]

De 1940 a 1958, durante los gobiernos del Gral. Manuel Ávila Camacho (1940-1946), de Miguel Alemán Valdez (1946-1952) y de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) la modernización administrativa no tuvo espacio como decisión autónoma, ésta se dio en la medida que era necesaria para concretar dos objetivos que guiaron decididamente la acción gubernamental: la estabilidad política y el desarrollo económico.

---

[14] Del Castillo, Arturo, *op. cit., supra* nota 59, p. 1.

[15] Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México, Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1995, p. 17.

[16] Aunque el análisis que hace María del Carmen Pardo con respecto a la modernización administrativa en el país la lleva a dividir la historia en periodos de dos décadas (1940-1960, 1960-1980, 1980-a la fecha); considero que tiene mayor veracidad analizar las medidas implementadas en el Poder Ejecutivo Federal en cada sexenio, debido a que el proceso de modernización administrativa ha sido una medida de iniciativa presidencial en todos los casos.

En este periodo los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo, a lo largo de esos años, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos.[17]

El aparato administrativo respondía únicamente a los imperativos de estabilidad y desarrollo, la administración pública fue utilizada como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; no se trató de mejorar su funcionamiento ni se reflexionó si realmente su estructura era la adecuada para cumplir cabalmente los objetivos planteados.

La complejidad de las necesidades de una sociedad que crecía y presentaba realidades diversas, pero principalmente la exigencia de otorgar coherencia a un aparato administrativo que acrecentaba sus funciones y su estructura, fueron determinantes para reorientar el concepto de modernización administrativa. Durante los sexenios de Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se acrecentó la intervención estatal; su aparato administrativo se volvió a tal punto complejo, que la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales, primero de manera modesta con ejercicios programadores y de coordinación, y después, a finales del decenio de 1970, cuando se le aceptó como parte importante del proyecto político.[18]

La modernización administrativa entre 1958 y 1982 respondía básicamente a la necesidad de incluir decisiones más racionales de planeación, programación, coordinación y evaluación de los programas y políticas gubernamentales. Los cambios en las estructuras administrativas siguieron esta ruta. Sin embargo, la modernización

---

[17] *Ibidem.*, p. 42.

[18] *Ibidem.*, p. 12.

administrativa se interpretó -y peor aún, se concretó (...)- como la necesidad de crear nuevas unidades administrativas, en lugar de corregir vicios en las que ya existían para que fueran mejor.[19]

El sexenio de López Portillo marca un precedente, pues en este periodo comenzó a concebirse la modernización administrativa no sólo como una simple reforma, sino como un cambio de fondo. Así, por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios.[20]

La importancia que adquiere se manifiesta claramente al publicarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluyó cambios en la estructura central. La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos.[21]

Algunas de las medidas adicionales que se emprendieron para fomentar una reforma administrativa fueron: fortalecimiento a las instituciones existentes, mejora dentro de la gestión de servicios públicos, organización sectorial, reasignación y desconcentración de funciones (fomentando la coordinación y tratando de evitar la duplicidad), incorporación de nueva tecnología, integración de funcionarios públicos especializados, entre otras. Sin embargo, la modernización seguía siendo utilizada como un conducto para alcanzar objetivos políticos, económicos y sociales, antes que administrativos.

Es entendible, porque la consigna general era ver al aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de proyectos políticos. De allí que

---

[19] *Ibídem.*, p. 89.

[20] *Ibídem.*, p. 118.

[21] *Ibídem.*, p. 82.

(...) hasta ya entrados los años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer a la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.[22]

Con el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se inaugura una nueva etapa dentro de la gestión de los asuntos públicos, el proyecto modernizador emprendido buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontraron fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización (...) Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales.[23]

A pesar del compromiso por parte del ejecutivo para implementar una modernización administrativa integral, la urgencia provocada por la turbulencia económica ocasionó que se abandonara dicho intento y las decisiones fueron subordinadas a las necesidades de estabilidad y desarrollo económico. Fue entonces cuando tomó un giro el concepto de modernización hasta confundirla con simplificación, tomando medidas que no forzosamente atendían la necesidad de racionalizar los procesos administrativos.

La modernización quedó (...) reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, la implantación del servicio civil quedó francamente aplazada
(...)
El proyecto político del sexenio 1982-1988, que se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales, se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse.[24]

---

[22] *Cfr.* Merino, Mauricio, *De la lealtad individual a la responsabilidad institucional,* en Revista de Administración Pública, México, INAP, 1996, No. 90, p. 7.

[23] Pardo, María del Carmen. *op. cit., supra* nota 61, p. 128 y *ss.*

[24] *Ibídem.*, p. 143.

También en este sexenio inicia el proceso conocido como redimensionamiento del Estado mexicano, que significa detener el crecimiento del aparato gubernamental y disminuir el tamaño administrativo del Estado mediante la privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas. Durante el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se tuvo la voluntad de continuar con los lineamientos generales del proyecto que su antecesor impulsó para lograr la recuperación económica de México. No obstante, las grandes directrices de dicho proyecto económico fueron creadas por él mismo, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio delamadridista.

Durante su periodo de gobierno, el redimensionamiento del aparato administrativo se efectuó con mayor intensidad. La política de privatización responde ahora al concepto reforma del Estado. Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador. Es una reforma no proclive a la expansión de la administración pública, sino a su contracción y disminución. Es también un periodo donde las tesis del mercado tienen preeminencia para situar y evaluar los costos de la administración pública.[25]

La meta más clara durante este sexenio fue consolidar un proyecto político denominado *liberalismo social,* la idea de llevar el bienestar a quien más lo necesitara, que los beneficios del actual sistema político y económico mundial lleguen hasta las capas más bajas de la pirámide social. Carlos Salinas de Gortari poco se interesó en modificar la estructura orgánica de la administración pública federal en su parte centralizada,[26] más

---

[25] *Ídem.*

[26] Sin embargo, hubo dos cambios fundamentales dentro de la Administración Pública Federal, el primero se materializó con la creación el 1 de febrero de 1989 -según decreto publicado en el Diario Oficial el 16 de enero- de la Comisión Nacional del Agua (CNA), organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH.) El segundo se dio al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1992, el decreto que reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asumía las funciones realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la desaparición de esta última.

bien, trabajó con la estructura ya existente y orientó su interés a resolver problemas sociales mediante programas que dependían directamente de él, caso concreto, el de Solidaridad.[27]

No obstante, se implementó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública. Dicho programa, coordinado por la Secogef [Secretaría de la Contraloría General de la Federación] y operado por las dependencias y entidades paraestatales, constituyó un instrumento para mejorar la gestión gubernamental.[28]

El proceso de privatización llevado a cabo en las décadas de 1980 y 1990 respondió a una tendencia mundial, iniciada y difundida por los países de mayor desarrollo y organizaciones económicas internacionales, que buscó las causas de la crisis del Estado en el pasado histórico inmediato del propio Estado: entonces, los males que la aquejaron fueron identificados con la corrupción, con la organización estatal corporativa, con el formalismo del trabajo gubernamental y con su *enorme tamaño*.

Pero la pugna más virulenta fue encaminada contra el llamado *sector paraestatal*, integrado por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios.[29] La propagación e implementación expedita de medidas privatizadoras obedeció a causas tan poderosas, como la presión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya condición para el suministro de recursos financieros fue la reducción de la magnitud del Estado.[30]

La reforma del Estado mexicano iniciada en la década de 1980 y la modernización administrativa de su aparato burocrático responden a la influencia y presión externa por

---

[27] Pardo, María del Carmen. *op. cit., supra* nota 61, p. 184.

[28] Schael, Dorothea (*Coord.*), *Crónicas del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, México, Presidencia de la República/FCE, 1994, t. I, p. 131 y *ss.*

[29] Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Porrúa-UAEM, 1999, p. 19 y 20.

[30] *Ibidem.*, p. 20.

parte de naciones desarrolladas y organizaciones económicas internacionales.

El discurso ideológico que promueve el adelgazamiento del Estado, en el que se basan el grueso de las reformas gubernamentales y cambios administrativos desde el gobierno delamadridista, corresponden a una corriente del pensamiento administrativo denominada *new public management* y traducida como nueva gerencia pública o nueva gestión pública.

La mayoría de las reformas gubernamentales actuales a nivel internacional tienen como base las ideas, técnicas y metodología postulados por esta corriente. Definido como un paradigma gerencial estandarizado, capaz de implementarse dentro de cualquier contexto y realidad política, económica, social y cultural. La nueva gestión pública propone anteponer la economía neoclásica a los asuntos políticos, basada en valores cómo la competitividad y la eficiencia.

Esta ola de reformas gubernamentales han dominado el escenario internacional a partir de la convicción de que gobiernos que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas de las técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado, y que se enfoquen al cliente-ciudadano, lograrán mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía.[31]

La adopción de este modelo implica un proceso de dos pasos identificables y continuos: la exoprivatización y la endoprivatización del Estado. En primera instancia, la exoprivatización del Estado es el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada.[32] Esta etapa se llevó a cabo en el caso mexicano durante los sexenios de Miguel de la Madrid y

---

[31] Cabrero, Enrique, *Políticas de modernización de la administración municipal*, Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales, Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 128, México, CIDE, 2003, p. 2.

[32] Guerrero, *Omar. Teoría administrativa del Estado*, México, Porrúa, 1999, p. 290.

Carlos Salinas.

En segunda instancia está la endoprivatización del Estado, definida como la sustitución, la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y técnica del manejo privado.[33] Esta etapa comienza con la adopción de modelos y técnicas administrativas probadas con éxito en distintas empresas privadas nacionales y globales y por gobiernos de países con alto desarrollo industrial, tecnológico y democrático.

En el caso de México, desde el sexenio de Carlos Salinas son incorporadas algunas prácticas gerenciales a la administración pública federal; sin embargo, es en los sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y de Vicente Fox Quezada (2000-2006), donde se destaca la penetración más abierta y enérgica de las prácticas gerenciales en la administración gubernamental del Estado.

Se tiene desde entonces como bandera de la modernización administrativa la nueva gestión pública y las técnicas administrativas que la integran.

1.3.2. Modernización administrativa municipal en México.

Los esfuerzos de modernización administrativa en México se dieron de forma casi exclusiva en el ámbito federal; sin embargo, a raíz de las reformas constitucionales de 1983, que ofrecieron mayor capacidad de gestión al municipio, los gobiernos locales mexicanos tuvieron la necesidad de promover modificaciones que lograran mejores resultados en las tareas de gobierno.

Los municipios mexicanos son heterogéneos, cada uno representa una problemática específica y presenta una dinámica propia, es por ello que deben buscar estrategias acordes con su realidad, pudiendo aprender de administraciones similares, pero nunca tratando de implementar modelos ajenos a su entorno, mucho menos en forma

[33] *Ídem.*

mecánica. Es claro que en un país como México la preocupación fundamental en las reformas de la mayoría de los gobiernos locales, pasa todavía por un intento de construcción de los elementos mínimos indispensables para contar con una administración municipal ordenada y por organizar claramente las funciones del gobierno local. Es decir en muchos casos se está en una fase apenas en construcción o consolidación de una administración tradicional.[34]

Los sistemas administrativos que rigen la vida de la gran mayoría de los municipios en el país se encuentran en fase de cimentación, preocupados por establecer los mecanismos fundamentales para contar con una gestión pública que garantice la cobertura de los servicios, y no por instituir modelos de atención que procuren calidad, prontitud o satisfacción del ciudadano.

Es posible agrupar las estrategias modernizadoras de la administración pública municipal en tres grandes bloques. Un grupo de estrategias llamado construcción administrativa elemental, busca reformas orientadas a conseguir ajustes básicos en la organización interna, coordinación de acciones entre las distintas unidades o en diferentes comunidades, acciones tradicionales para la prestación de algún servicio, entre otras.

Otro segmento de estrategias modernizadoras corresponde a una reforma administrativa tradicional, orientada a establecer mejoras basadas en ideas clásicas de la administración gubernamental, por ejemplo, la reglamentación de las actividades, elaboración de manuales de organización y procedimientos, adoptar sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejorar los sistemas contables y financieros, etc.

Un último grupo de estrategias, extendido sobre todo en gran parte de los

---

[34] *Cfr.* Cabrero, *Enrique, Políticas de modernización de la administración municipal*, México, CIDE, 2003, p. 10 y 11.

municipios metropolitanos del país, denominado como modernización gerencial se encuentra claramente inspirado y orientado por los postulados de la nueva gestión pública.[35]

En el México contemporáneo, existe una muy rica cosecha de la nueva gestión pública en el espacio gubernamental local. Esto en parte es lógico dado que en los gobiernos locales es más probable que las reformas tengan en el corto o mediano plazo algunos resultados a observar, lo cual se debe a una cuestión de escala.

Por otra parte se puede pensar que la fuerte orientación que los gobiernos locales tienen hacia la prestación de servicios públicos que son claramente identificables en sus modalidades de operación y en sus resultados, así como su vinculación directa con usuarios precisos, facilita la adopción de las herramientas de la nueva gestión pública las cuales se caracterizan justamente por una preocupación por acotar el ámbito de acción de la reforma, por focalizar los efectos buscados, y por llevar a cabo una medición sistemática de resultados. Todo ello es más factible en una dimensión local que en una dimensión nacional.[36] Las técnicas de la nueva gestión pública que son integradas a la administración pública municipal pueden dividirse en dos apartados:

1. el primero integrado por aportaciones propias del ámbito gubernamental (como el gobierno electrónico, la incorporación de organismos reguladores, el presupuesto por resultados, entre otros),

2. el segundo conjunto integrado por aportaciones originarias de la administración empresarial (por ejemplo, la administración por objetivos, la reingeniería y la gestión de la calidad total). [37]

---

[35] *Ibídem.*, p. 10.

[36] *Ibídem.*, p. 4 y 5.

[37] *Ibídem.*, p. 3 y 4.

1.3.3. Innovación en la administración pública municipal.

1.3.3.1. Concepto de innovación.

La innovación se relaciona con hacer cosas nuevas o hacer las cosas de una manera diferente, es definida como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones en el contexto).[38] El proceso de innovación puede realizarse en tres niveles distintos dentro de una organización: nivel funcional-estructural, nivel comportamental y nivel relacional.

El nivel funcional-estructural de la innovación incorpora dos aspectos: integrar nuevos procesos, sin antecedente alguno en la organización, y adoptar nuevas formas organizacionales o un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones. El nivel comportamental de la innovación refiere el cambio en los patrones conductuales de los individuos, la cultura organizacional y el marco valorativo; supone la interiorización de los nuevos postulados, permitiendo la posibilidad de desatar procesos innovadores secundarios. El nivel relacional de la innovación se vincula con la concepción del gobierno como una red de organizaciones interdependientes que necesitan interactuar.

1.3.3.2. La innovación como herramienta de la modernización municipal.

La herramienta de la que se han valido recientemente los municipios para su modernización es la innovación. Pero la ruta no ha sido fácil, se tienen que enfrentar inercias y oposiciones que pueden hacer naufragar los proyectos. Prácticas corporativas, culturas refractarias al cambio e intereses de diversa índole pueden mencionarse como algunos de los escollos que las prácticas de gobierno innovadoras han venido sorteando

---

[38] Cabrero, Enrique y Arellano, David, *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas...*, México, CIDE, 2005, p. 69 y 70.

para lograr direccionar los programas y políticas hacia el desarrollo de las nuevas potencialidades.[39]

La innovación implementada en organizaciones de creciente complejidad resulta una estrategia que permite modificar los patrones de acción y relación que producen transformaciones en las estructuras, nuevas combinaciones de recursos, mayor comunicación al interior de la organización, con otras organizaciones gubernamentales de distintos ámbitos y con la ciudadanía, implantación de tecnología y un mayor grado de eficiencia.

Para innovar no se requieren implementar prácticas completamente novedosas o tecnológicamente avanzadas. Innovar implica incorporar, por vez primera para un municipio, prácticas ya empleadas en otras organizaciones; pero, considerando las particularidades de la organización receptora.

De esta forma, innovar dentro de los gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. Innovar no necesariamente significa inventar nuevas cosas. Puede ser ese el caso o puede simplemente requerirse de mejorar sustancialmente las prácticas de gobierno y de sentar un precedente en la historia del municipio en cuestión. Esta idea de innovación no se refiere sólo a casos inéditos en el panorama nacional o internacional, se refiere también a casos inéditos en la historia de un municipio particular.[40]

La innovación puede ser formalmente planeada o no planeada. Es planeada cuando se

---

[39] *Cfr.* Guillén, Tonatiuh y Rojo, Pablo (*Coord.), Gobernar con Calidad y para el Desarrollo*, México, CIDE, 2005, p. X.

[40] Cabrero, Enrique (*Coord.*), *Innovaciones en Gobiernos Locales*, México, CIDE, 2002, p. 22.

origina como estrategia diseñada por la alta dirección de la organización con un sentido de influjo arriba-abajo (*top-down*), en el caso de la administración pública municipal cuando es inducida por el presidente municipal o alguno de sus asesores. Sin embargo, también puede darse un proceso innovador introducido por la base de la organización (en sentido *bottom-up*) cuando es el personal operativo quien introduce cambios dentro de los procesos gubernamentales para hacer sus labores de forma más rápida y eficiente; este caso es menos probable, debido a que usualmente los trabajadores de base son los menos interesados en cambiar su patrón conductual, su comportamiento organizacional y su forma de laborar.[41]

La ventaja del ámbito gubernamental local radica en tener un contacto más directo con la ciudadanía y atender problemas inmediatos; no obstante, entre sus muchas desventajas se encuentran diversas limitaciones estructurales, tales como la difícil continuidad de la memoria institucional, la falta de recursos, la ausencia de una estructura administrativa consolidada, entre otras, son condiciones que obligan a las autoridades municipales a emplear todas sus capacidades y creatividad innovadora para cumplir sus responsabilidades y compromisos con la sociedad.[42]

Si es difícil implantar y consolidar nuevos esquemas de gestión pública en administraciones federales o estatales, donde el periodo de gobierno es de seis años, resulta complicado en el ámbito municipal, pero no por ello, debe abandonarse el intento. Un trienio es muy poco tiempo para consolidar un proyecto, eso lo sabemos, pero es un tiempo muy valioso para romper inercias, inundar de nuevas ideas, construir redes, crear una nueva mística de gobierno, y abrir los espacios a una acción pública de mayor intensidad.[43]

---

[41] Cabrero, Enrique y Arellano, David, Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas..., *op. cit., supra* nota 84, p. 69.

[42] Guillén, Tonatiuh, López, Pilar y Rojo, Pablo (*Coord.*), *Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del ímpetu local en México*, México, CIDE, 2006, p. VIII.

[43] Cabrero, Enrique (*Coord.*), *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, CIDE, 2003, p. 20.

Los municipios metropolitanos tienen mayor factibilidad de adoptar nuevos esquemas administrativos basados en principios de la nueva gestión pública y son más viables debido a que usualmente tienen estructuras administrativas más consolidadas. En este sentido las innovaciones son más evidentes en los municipios de mayor tamaño, que disponen de las mejores condiciones materiales y se muestran más eficaces en buscar alternativas a la complejidad de la demanda social por sus servicios.

Por lo general, otra característica de la innovación en los ayuntamientos mayores es su perfil estratégico, es decir, su capacidad de influir positivamente el proceso de consolidación institucional en su conjunto, incorporando o renovando funciones públicas que modifican significativamente las relaciones intergubernamentales o las relaciones del ayuntamiento con la sociedad local.[44]

1.4. Concepto de Calidad.

La palabra calidad procede del latín *qualitatem*, y se refiere al conjunto de atributos que componen la manera de ser de una persona o cosa; sin embargo, no existe una definición universalmente aceptada. Posiblemente existen tantas definiciones de calidad como personas interesadas en su estudio, por ser un concepto o atributo al que se le asigna un sentido subjetivo. Gran parte de los conceptos existentes pueden agruparse en cuatro grandes apartados: viendo la calidad como la conformidad con estándares, como satisfacción al cliente, observando su valor y entendida como práctica de excelencia.

1.4.1. Calidad como conformidad.

La calidad entendida como el cumplimiento con especificaciones previamente establecidas surge en el ámbito de la manufactura. Las prácticas de los talleres y empresas

---

[44] *Cfr.* Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política. México*, El Colegio de la Frontera Norte-Porrúa, 1996, p. 68.

manufactureras de finales del siglo XIX y principios del XX demandaban lograr la producción en masa de artículos iguales y sin defectos. Lo importante (...) era conseguir una producción estándar que permitiera obtener piezas y productos idénticos. De esta forma la calidad equivale a la no variabilidad de procesos y productos.[45] Esta visión tiene su sustento en los principios de la administración industrial desarrollada por Taylor y Fayol, y en el sistema de producción fordista. Es un concepto útil en mercados de producción industrial. Al ser meramente cuantitativo es fácil de implantar, administrar, medir y controlar con exactitud.

1.4.2. Calidad como satisfacción de las expectativas del cliente.

La evolución del concepto de calidad ha rebasado la perspectiva centrada en la producción para integrar la dimensión del mercado, esto ha traído como consecuencia el posicionamiento del cliente como la figura central y el principio que estimula la calidad, así, un producto o servicio será de calidad cuando satisfaga o exceda las expectativas del cliente.[46] Esta perspectiva de calidad introduce al análisis y discusión una serie de factores subjetivos que pueden ser intangibles, y que por tanto son muy difíciles de medir.

El mayor inconveniente de esta definición es que está basada en expectativas de clientes que son difíciles de detectar, medir y ponderar. Cada cliente puede tener un conjunto de expectativas distintas, con ponderaciones también distintas. Es más, en ocasiones el cliente no tiene expectativas *a priori*, ya que no prevé qué producto o servicio va a recibir, bien por ser éste radicalmente nuevo, bien por ser de consumo esporádico o poco habitual.[47]

---

[45] *Cfr.* Moreno-Luzón, María, *et. al.*, *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones*, España, Calpe, 2001, p. 8.

[46] *Ibídem.*, p. 9.

[47] *Ibídem.*, p. 10.

BIBLIOTECA UNACH
INFORMATICA Y POSGRADO

1.4.3. Calidad como valor en relación con el precio.

Es una perspectiva aplicable a productos y servicios. Los defensores de esta postura exponen que tanto precio como calidad deben ser tenidos en cuenta en un mercado competitivo. Así, Feigenbaum plantea que la calidad no tiene el sentido popular de lo mejor en un sentido absoluto. Significa lo mejor para cierto consumidor en función del uso actual del producto-servicio y de su mejor precio de venta. Es decir, la calidad de un producto no puede ser desligada de su coste y de su precio.[48]

De esta forma, la calidad es un concepto subordinado y relativo, lo que significa que se habrá de obtener la mayor calidad a un precio dado. El concepto de calidad incorpora aquí, además, una serie de atributos como durabilidad, comodidad, etc., que junto al precio, permiten su concreción en indicadores que ayudan al establecimiento de comparaciones efectivas entre productos, servicios y experiencias de consumo distintas.[49]

1.4.4. Calidad como excelencia.

Es el concepto más genérico e integrador de las perspectivas anteriores y el más utilizado para hablar de la calidad en contextos diversos. Se puede aplicar a productos, servicios, individuos, organizaciones, etc. En el ámbito organizacional, la excelencia de una empresa se basa en el compromiso de todos sus integrantes por fabricar los mejores productos posibles y servicios con los más altos estándares de calidad, utilizando las mejores habilidades, recursos y materias primas en la realización de cada tarea, para alcanzar el mejor resultado. El concepto de calidad implica aquí no admitir, en la realización de cualquier tarea, todo aquello que no sea lo mejor (...) En definitiva, un producto o servicio es de calidad excelente cuando se aplican, en su realización, los mejores componentes y la mejor gestión y realización de los procesos.[50]

---

[48] *Ibídem.*, p. 11.

[49] *Ídem.*

[50] *Loc. cit.*

1.5. Evolución de los enfoques de gestión de la calidad.

En la praxis, la calidad ha pasado por cuatro etapas o fases: inspección, control de calidad, aseguramiento de calidad y gestión de la calidad total. La secuencia evolutiva de cada una de estas fases apunta a una visión cada vez más global, de modo que los nuevos abarcan a los anteriores. Este proceso va de aspectos específicamente técnicos, operativos y reactivos; a los proactivos, orientados a la prevención, las personas y los sistemas. Según James,[51] el enfoque de inspección se orienta a los productos, el control a los procesos, el aseguramiento de la calidad a los sistemas y, por último, la gestión de la calidad total a las personas.

1.5.1. Inspección.

El control de calidad por inspección se utilizó en los talleres y fábricas de manufactura de principios del siglo XX donde las labores de producción e inspección son efectuadas en forma separada, se caracterizó por la detección y solución de los problemas de la falta de uniformidad en el producto. El concepto de calidad fue asociado exclusivamente a la calidad del producto final, lo que conlleva a centrase en la producción y reducir a ella el problema.

La inspección es una tarea dentro del ciclo de producción que también experimenta una evolución, desde la simple observación hasta el establecimiento de medidas que determinaban si el producto cumplía con las características requeridas. Las piezas producidas que no se encontraban dentro del rango de calidad aceptado, piezas defectuosas, eran reparadas o desechadas. Era pues, una actividad reactiva centrada en el producto final que no contribuía en la prevención de los errores y la reducción de costos. A medida que el volumen y la complejidad de los sistemas de producción crecieron, la inspección masiva se hacía cada vez más difícil y costosa.

---

[51] *Cfr.* James, P. T. J., *Total Quality Management: An introductory text*, Inglaterra, Oxford, 2007, p. 20 y 21.

1.5.2. Control de la calidad.

Walter Shewhart fue el primero en reconocer que la variabilidad entre productos puede ser medida y controlada a través de herramientas estadísticas, específicamente por medio de la probabilidad. El objetivo no era eliminar completamente la variación entre las piezas producidas, sino establecer un rango aceptable que no debía de ser superado. Por otra parte, mediante el muestreo de piezas terminadas se determinaba el porcentaje de defectos o piezas defectuosas. El control de calidad continuaba siendo una medida reactiva (efectuada al final del proceso productivo) enfocada en un área de la organización: el departamento de producción.

Dentro de esta fase se incorporan métodos estadísticos avanzados para detectar errores o desviaciones de las especificaciones en los productos manufacturados, así mismo, su corrección. Así, el control de calidad representa un avance significativo respecto a la inspección, ya que es económicamente más eficiente, adolece todavía de los problemas del enfoque precedente. Es rígido y mecánico, no es preventivo, y se limita a las funciones productivas, no implicando al resto de la organización.[52]

1.5.3. Aseguramiento de la calidad.

El enfoque de aseguramiento de la calidad, surgido en la industria militar y espacial de los Estados Unidos durante las décadas de 1950 y 1960, representa una evolución importante en el desarrollo de la gestión de la calidad al pasar de un enfoque de detección a uno de prevención, donde lo trascendental no es encontrar el error o los culpables del error, sino las causas del problema y corregirlas. Se incorporan la planificación de procedimientos de trabajo y el diseño de productos como herramientas que permiten encontrar los errores desde su origen. La calidad deja de ser una preocupación reservada para el área de producción para involucrar otras partes de la organización. De esta manera, el aseguramiento de la calidad es un sistema que pone énfasis en los productos, desde su

[52] Moreno-Luzón, María, et. al., *op. cit., supra* nota 91, p. 22 y 23.

diseño hasta el momento del envío al cliente, y concentra sus esfuerzos en la definición de procesos y actividades que permitan la obtención de productos conforme a unas especificaciones.[53]

Los factores clave que sustentan este enfoque son:

1. Prevención de errores: es menos costoso evitar los errores que permitir que se produzcan;

2. Control total de calidad: involucrar a todos los departamentos de la organización y no sólo al de producción;

3. Énfasis en el diseño de productos: su objetivo es asegurar el funcionamiento adecuado del producto a los largo del tiempo o de su vida útil;

4. Uniformidad y conformidad de productos y procesos: el diseño del producto y del proceso de producción dan lugar a unas especificaciones laborales, se debe actuar en conformidad con ellas para asegurar que el producto quede libre de defectos; y,

5. Atención a los recursos humanos: se busca mediante la capacitación, la motivación y el monitoreo periódico la disminución o anulación de los errores de los trabajadores.[54]

1.5.4. Gestión de la calidad total (*total quality management*).

La evolución hacia el enfoque de gestión de la calidad total es consecuencia de los retos actuales ante los que se enfrentan las organizaciones comerciales en los mercados globalizados donde la competencia internacional es férrea, con un aumento en las exigencias de los clientes, donde las expectativas y necesidades de los consumidores son

[53] *Ídem.*

[54] *Ibídem.*, p. 24 y 25.

cambiantes y la aceleración de los cambios tecnológicos implican ciclos de vida más cortos para los productos. Para hacer frente a estas exigencias del entorno, no basta con los enfoques precedentes de calidad, se necesita un sistema de gestión de la calidad orientado en su totalidad al mercado; una orientación que, además, ha de tener carácter multidimensional y ha de ser dinámica.

El carácter multidimensional viene dado porque es necesario competir, dentro de cada sector industrial globalizado, en diseño, precio, tiempo, calidad, capacidad de distribución e imagen de marca. La orientación de la calidad ha de ser también dinámica porque todas las variables que configuran las formas de la competencia, en los actuales mercados caracterizados por grados variables de monopolio, están sometidas a cambios frecuentes como consecuencia de la orientación de las empresas a innovar sus servicios o productos, a diferenciarlos, o a bajar sus costes. En este mercado pierde importancia el consumidor anónimo y lo gana el consumidor fidelizado: el cliente.[55]

1.6. Principios de la gestión de la calidad total.

En una precisión más abundante de la gestión de la calidad total, es posible afirmar que se basa en una serie de principios que están presentes en su teoría y práctica; pudiendo ser definida, identificada y caracterizada en función de la aplicación que se haga de éstos. No obstante, hay que tener en consideración permanente dos aspectos:

- en primer lugar, que el grado de intensidad con el que debe aplicarse cada uno de ellos dependerá de las circunstancias particulares que condicionan a cada empresa y de la forma en que ésta es dirigida;

- en segundo lugar, que este conjunto de principios forma un sistema, y lo que resulta crucial dentro de éste son los conceptos de proporcionalidad y equilibrio

[55] *Ibídem.*, p. 29 y 30.

entre los mismos.[56]

Los principios de la calidad total considerados y responsables del óptimo desempeño del sistema son: satisfacción de las expectativas del cliente, liderazgo y compromiso de la alta dirección, cambio cultural, participación y compromiso de los miembros de la organización, capacitación integral permanente, trabajo en equipo, cooperación (tanto en el ámbito interno de la organización, como con clientes y proveedores), gestión basada en procesos, administración basada en hechos y mejora continúa y permanente. Asimismo, se integran: gestión estratégica y diseño organizacional que permita y facilite el adecuado desempeño del sistema de gestión de la calidad total.

[56] *Ibídem.*, p. 31.

Capítulo Segundo
Marco Teórico Conceptual

2.1. El Estado.

El órgano de poder social que se sitúa por encima de cualquier otra institución es el Estado. A lo largo de la historia, los hombres encontraron medios para organizarse en grupos, en virtud de un poder de mando. Los griegos contaban con comunidades pequeñas denominadas polis; los latinos que vivían en ciudades similares, llamadas *civitas*, utilizaban el término res publica para designar al conjunto de instituciones políticas de Roma y *regnum* para indicar el gobierno de un solo individuo.

Expresiones posteriores a *civitas*, como *comonwealth, imperium y principatus* fueron sustituidos paulatinamente durante los siglos XV y XVI por la expresión clásica *status rei pubblicae*, que a la postre evolucionaría en el concepto moderno Estado, y designa al sistema de organización del poder político establecido para un conjunto de personas instaladas en un territorio delimitado y soberano, que separa y distingue entre la vida privada y la vida pública de los individuos.

Norberto Bobbio entiende el Estado como una forma de organización política históricamente determinada, surgida a partir de las condiciones imperantes en la Europa feudal. El Feudalismo es el sistema político caracterizado por gobiernos personales autónomos, integrados en espacios territoriales reducidos, autoridad fragmentada (monarquía-nobleza-clero) y poderes seculares superpuestos y limitados por la Iglesia.

Constituido, entre otros por los reinados, principados y ducados, el orden feudal prevaleció en Europa a lo largo de los siglos VIII al XIV. El surgimiento de estructuras políticas y sociales diferentes e independientes, ubicadas en ciudades y núcleos urbanos basados en el comercio, las constantes pugnas por la supremacía del poder sobre los distintos

territorios y el desafío a la Iglesia católica por el poder laico, cuestionando los principios teocráticos medievales de autoridad, son factores determinantes para reformar las estructuras políticas, sociales y económicas en Europa occidental. Con la crisis del Feudalismo se crean dos sistemas políticos unitarios: por un lado las monarquías absolutas (establecidas por ejemplo en Francia, Prusia, Austria, España y Rusia) y las monarquías constitucionales (instauradas en Inglaterra y Holanda.) De esta manera la Monarquía, una forma de gobierno que centraliza el poder paulatinamente en instancias más amplias e implantada en Europa entre los siglos XV y XVIII, inició la construcción del Estado moderno, reduciendo las diferencias culturales dentro de un territorio, ayudando a fortificar la bisoña identidad nacional y las instituciones que detentan el poder.

El absolutismo y el sistema interestatal que su emergencia puso en marcha, constituyen las fuentes próximas del Estado moderno. Al condensar y concentrar el poder político en sus propias manos, y al promover la creación de un sistema de gobierno central, el absolutismo allanó el camino de un sistema de poder secular y nacional. Más aún, al arrogarse el monopolio de la autoridad soberana, planteó un profundo desafío a todos aquellos grupos y clases comprometidos con el antiguo orden y a todos aquellos comprometidos con el orden emergente, basado en el capital y la economía de mercado.[57]

El Estado tiene su origen con el final del Feudalismo, cuando se logra: detentar paulatinamente la supremacía unitaria sobre un territorio demarcado y una población mediante aparatos políticos cada vez más amplios y fuertes, replantear las relaciones dominado-dominador y crear alianzas entre la monarquía y los grupos sociales clave (nobleza, clero y burguesía), introducir un ejército propio y permanente, formalizar las funciones diplomáticas, crear las bases para las relaciones de igualdad (jurídica y política, no tanto social) entre los integrantes de la colectividad, permitir al individuo una

[57] *Cfr.* Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 59.

intervención dinámica dentro de la vida económica, y establecer relaciones sociales voluntarias y no basadas en accidentes geográficos o dominación. Así:

> "El Estado moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos, atados a la jerarquía de la comunidad natural, y la transformación de las viejas relaciones de propiedad."[58]

No hay Estado, escribía Maurice Hauriou, en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación en régimen civil, es decir, cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública y, de ese modo, se ha operado una separación entre la vida pública y la vida privada.[59] Otrora, la vida privada de los individuos y la vida en comunidad se confundían llegando a ser la misma cosa, lo político y lo jurídico se entrelazaban abrazándose con lo religioso y lo moral:

> "no existía distinción alguna entre lo público y lo privado, de manera tal que la vida del hombre era inmediatamente vida en y vida para la comunidad y la vida de la comunidad se identificaba con la vida de cada momento de sus integrantes."[60]

La actividad pública es el conjunto del total de las actividades gubernamentales, sociales e individuales, en la esfera pública el ser humano está dispuesto a interactuar con el medio y con los demás individuos para colaborar con la comunidad y de esta forma satisfacer sus necesidades. Una crítica al Estado moderno la proporciona Mario de la

---

[58] *Cfr.* Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1984, p. 34 y *ss.*

[59] *Cfr.* Hauriou, Maurice, *Principes de droit public,* en Derecho Constitucional Iberoamericano, México, Grijalbo, 2008, pp. 21 y 22.

[60] Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, 13ª ed., México, Grijalbo, 1984, p. 23.

Cueva, quien afirma que:

El Estado moderno es una obra de arte, pero los escultores fueron las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza y lo esculpieron para su recreo y para conservar su dominio sobre los sin-tierra-y-sin-riqueza que amenazaba verse quebrantado al influjo de las corrientes de la libertad que había despertado el Renacimiento.[61]

Aunque una de las características distintivas del Estado es la centralización de los medios para ejercer la coacción física, la tesis que lo define simplemente como un instrumento de dominación por parte de las clases detentadoras del poder es poco sólida en la actualidad y sólo puede ser entendida en etapas de formación y consolidación del propio Estado. A sabiendas que: la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado (...) pero sí su medio específico,[62] es posible recuperar la definición del teórico Max Weber quien dice que:

> "el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto del «territorio» es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite."[63]

Ampliando el argumento, Nicos Poulanzas aclara que:

---

[61] De La Cueva, Mario, *La idea del Estado*, 4ª ed., México, Universidad Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 54.

[62] Weber, Max, *El cambio de la cultura empresarial en la práctica, trad.* Antonio Erolez Gómez, México, Panorama Editorial, 2004, p. 1056.

[63] *Ídem.*

> "De ningún modo puede reducirse el Estado a ser sólo un aparato o instrumento de fuerza en las manos de la clase dominante. Ese elemento de fuerza aparece como un carácter general del funcionamiento del Estado de clase..."

> "Indica, en realidad, el funcionamiento de ciertas instituciones de represión física organizada, como el ejército, la policía, el sistema penitenciario, etc. socialmente organizada, esta represión constituye una de las características de toda relación de poder."[64]

> "(...) el Estado, en el ejercicio monopólico de ésta [la represión física organizada], intenta constantemente presentarla como conforme con el interés general del pueblo. Y esto en la medida en que fuerza, y por lo demás lo es con frecuencia, ejercida dentro de los límites constitucionales y jurídicos en el sentido moderno de esta expresión."[65]

La ley fundamental que se establece dentro de los Estados y norma las acciones de sus integrantes es la Constitución. Entendida como el conjunto de normas que se refieren a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos, a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares,[66] la Constitución se integra de dos partes: la orgánica y la dogmática. En la parte orgánica se determina la forma de organización del poder político del Estado, la parte dogmática instaura los derechos y obligaciones que los miembros de la sociedad ostentan. De esta manera:

> "si la Constitución es la ley fundamental de un país (...) habrá de ser una fuerza activa que, mediante un imperio de necesidad, hace

---

[64] Poulanzas Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, *trad.* Florentino M. Torner, 27ª ed., México, Siglo XXI, p. 290.

[65] *Ibídem.*, p. 294.

[66] Gutiérrez, Raquel, *et. al.*, *Esquema fundamental del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 59.

> que todas las otras leyes e instituciones jurídicas operantes en el país sean aquello que realmente son, de forma que, desde ese instante en que existe ese algo, sea imposible promulgar en tal país, aunque se desease, cualesquiera otras."[67]

2.2. Gobierno.

La parte orgánica de la Constitución determina las instituciones[68] y organizaciones que al interior del Estado son las encargadas de detentar el poder político, es decir, el gobierno.

> "Para vivir en paz, la convivencia humana necesita de un orden que se considere formalmente superior a los individuos. Un orden, por supuesto, no arbitrario, formado por un conjunto de reglas que definan derechos y obligaciones que normen la conducta social, para el cual se constituye el gobierno con la consigna específica de velar y aplicar ese orden."[69]

Para llevar a cabo este cometido, se establecen organizaciones con autoridad, responsabilidad y personalidad jurídica para representar los intereses generales. El orden, la equidad, la justicia y la libertad son cuatro objetivos sociales que el Estado persigue, Asimismo, desempeña tres funciones: servicios sociales, administración de los recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios. En lo particular, los servicios del Estado se clasifican en defensa, garantía o

---

[67] Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colombia, Panamericana, 2001, p. 7.

[68] Las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales (...) Un conjunto cualquiera de reglas sólo se transforma, *strictu sensu*, en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntariamente o coercitivamente impuesto por el Estado, *Véase*, Ayala Espino, José, *Instituciones y economía*, México, FCE, 2000, p. 62 a 64.

[69] Chávez Presa, Jorge, *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, México, FCE, 2002, p. 44.

autentificación, promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual.[70]

Las organizaciones gubernamentales tienen particularidades que las distinguen de cualquier otro tipo de organizaciones, entre las más destacadas, se mencionan:

1. Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación sino que lo tienen definido estatutariamente.

2. Las organizaciones gubernamentales tienen unos privilegios y unas posibilidades coercitivas, de las cuales no disfrutan otro tipo de organizaciones.

3. El entorno de la gestión gubernamental suele ser más intenso y complejo que el de cualquier otra organización dadas las interacciones que establecen sociedad y gobierno.

4. Las organizaciones reciben el impacto de las presiones de naturaleza social y política, y no sólo de carácter económico.

5. La determinación de los objetivos en las organizaciones gubernamentales es mucho más confusa, ambigua y plural.

6. Los organismos gubernamentales reciben fuertes presiones internas y externas que dificultan la eficacia y la eficiencia de la gestión.

7. El rendimiento de las organizaciones gubernamentales es muy difícil de medir o de evaluar.

8. La estructura y los procesos de organización de los organismos gubernamentales deben ser transparentes con el objetivo de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones.

---

[70] *Cfr.* Guerrero, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 241.

9. La administración pública debe observar una serie de principios, como los de igualdad, publicidad, control jurisdiccional, etcétera, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones.

10. La gestión de personal de las organizaciones gubernamentales, en México, suele ser muy laxa (selección, exclusión y promoción) y es, por tanto, difícil modificar las conductas negativas y potenciar o premiar las conductas positivas o funcionales.

11. La gestión de recursos financieros de los organismos públicos es más rígida que la del sector privado dados los controles presupuestarios y jurisdiccionales a los que están sometidos.[71]

Las organizaciones públicas son un constructo social de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las políticas se generan y luego se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones.[72]

Las organizaciones gubernamentales presentan una doble identidad que acentúa su complejidad: por un lado son creaciones específicas, debido a que son originadas para cumplir con funciones delimitadas; además están reguladas externa y formalmente, por las normas que les dan origen y responden a una ley que delimita su espacio de actuación.

Por otro lado, estas organizaciones, desde el momento de su creación, establecen una dinámica propia en su seno, se enfrentan a su propio contexto e instauran una estructura y cultura particular, derivada de la dinámica de su personal.

---

[71] *Véase,* Del Castillo, Arturo, *Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo,* Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 52, México, CIDE, 1997, p. 5.

[72] *Cfr.* Arellano, David, *Gestión estratégica para el sector público*, México, FCE, 2004, p. 13.

Al ser el gobierno la parte organizada del Estado, a través de quien se lleva a cabo la gestión de los órganos de dirección y control de los asuntos público-administrativos, el poder que ejerce se fragmenta institucionalmente, delimitando la autoridad y las facultades que conserva cada una de las instancias que lo forman, a fin de existir una especialización en las tareas que desempeñan y contar con controles y contrapesos entre los distintos órganos gubernamentales.

Así, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes. Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.[73]

La rama legislativa del gobierno detenta el poder normativo, de elaborar y modificar los principios jurídicos que encauzan la conducta social. En la rama jurisdiccional del gobierno reside la organización y la administración de la justicia, dictando sentencias en caso de controversias o discordancias con la ley.

Por su parte, el Estado, por medio de la rama ejecutiva del gobierno, conforme al orden jurídico vigente, es responsable de buscar la permanencia de la sociedad, proveyéndole (de forma directa o indirecta) servicios públicos necesarios para su desarrollo (seguridad, educación, salud, etc.), un Estado que se contenta con hacer leyes y dictar sentencias se dislocaría bien pronto; es que no puede cumplir la misión que le está impuesta por su fin, sino por acciones (...) Es preciso que las leyes sean aplicadas; que las sentencias sean ejecutadas. Así, se opone a la legislación y a la justicia, la ejecución; a la voluntad y al

[73] *Cfr.* Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2001, p. 28.

pensamiento del Estado, la actividad del propio Estado.[74]

2.3. Administración Pública.

Para concretar los fines del Estado, por medio de la rama Ejecutiva del gobierno, resulta primordial que se constituya en organizaciones responsables de cumplir funciones concretas. La administración pública dentro de las organizaciones gubernamentales se rige por disposiciones jurídicas que guían su actuación, de esta manera, pueden hacer únicamente lo que las leyes y normas expresamente determinen. Desde una perspectiva teórica, la Administración Pública es una rama de las ciencias sociales, compuesta por el cúmulo de conocimientos y técnicas que estudia las dependencias y entidades públicas, analizando los elementos fundamentales que la componen, explicando su funcionamiento y devenir en el transcurso de la historia, además de establecer las formas en que la gestión de los recursos gubernamentales deben emplearse en aras de maximizarlos.

Entendida desde una visión sistémica, la administración pública procesa las demandas y necesidades latentes que la sociedad, en su conjunto o en parte, ingresa a las organizaciones gubernamentales y les da respuesta mediante las acciones que el aparato administrativo instrumenta, de esta forma:

> "La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda-respuesta (input-output.) La función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas. Las respuestas de las instituciones políticas son dadas bajo formas de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad; a su vez tales respuestas influyen en la transformación del

[74] *Cfr.* Laband, Paul, *Le Droit Public del Emperie Allemand,* París, Paidos, 1997, p. 58.

> ambiente social, del que, dependiendo de la manera en que son dadas las respuestas, nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo".[75]

La Administración Pública no debe ser analizada desde perspectivas rígidas o mediante definiciones que traten de conceptualizarla de forma escueta, dada la importancia que tiene dentro del Estado, al proporcionar los elementos de acción del gobierno y procurar el desarrollo de la sociedad con su acción. Omar Guerrero afirma que:

> "La administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es la que forja los rudimentos de la administración pública. Esta no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad."[76]

Ricardo Uvalle coincide, cuando expone:

> "la administración pública es el medio para dirigir la sociedad. Por ella, se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar. Su tarea es básica, se refiere a lo que es la sociedad y hacia dónde quiere llegar."[77]

El estudio de la Administración Pública debe desprenderse de lo meramente

---

[75] *Cfr.* Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 2001, p. 78.

[76] Guerrero, Omar, *Principios de Administración Pública*, Primera lección, México, Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 283.

[77] Uvalle, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, UAEM, 1997, p. 159 y 160.

gubernamental, debido a que los espacios públicos en sociedades más democráticas se incrementan para que exista una cogestión y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil. La ampliación de las libertades en los Estados de derecho implica una ampliación en los espacios públicos en materia social y económica donde tienen cabida los individuos como unidades atomizadas y por medio de sus organizaciones. Lo público es más amplio que lo meramente gubernamental, por lo tanto:

> "Lo público es un objeto de estudio que exige ser investigado con base en las nuevas realidades que la sociedad y la administración pública viven. Son realidades donde el Estado no es ya el protagonista de antaño. Son realidades donde la sociedad civil ha optado por la economía de mercado y por la existencia de una vida pública que permita la participación armónica y respetuosa de las organizaciones privadas, gubernamentales y públicas."[78]

A medida que proliferan las sociedades abiertas y participativas, los espacios en los que tiene cabida e injerencia prioritaria el gobierno se acortan, por tanto, a sociedades más abiertas y participativas, espacios públicos más ciudadanizados, en los que las organizaciones no gubernamentales juegan el rol preponderante. La administración pública ya no puede ser entendida, en la actualidad bajo los supuestos de sociedades pasivas y aletargadas, *se requiere una reivindicación de una administración pública en la que tenga mayor cabida y participación organizaciones sociales externas a las organizaciones formales del gobierno, reivindicación que se inspira en la idea de la ciudadanía y de lo público.*[79]

La administración pública se convierte en un mecanismo de respuesta a necesidades sociales, pero siempre, con intervención directa de la ciudadanía en la implementación de

---

[78] *Ibidem.*, p. 186 y 187.

[79] León y Ramírez, Juan Carlos, *La importancia del servicio público en el fortalecimiento de la democracia*, en Uvalle, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela (Coord.) Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, México, UNAM, 1999, p. 90.

las acciones del gobierno, para la supervisión y transparencia en el manejo de los recursos público y para fungir como contrapeso dentro de la rendición de cuentas. Una administración pública más ciudadana.

2.4. Descripción constitucional del Estado mexicano.

Los elementos que integran el Estado pueden clasificarse en elementos estructurales (territorio, población y gobierno) y elementos atributivos (soberanía y orden jurídico), así, para analizar el caso específico del Estado mexicano se encuentra una descripción de ellos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.4.1. Territorio.

El territorio es el espacio terrestre, subterráneo, náutico y aéreo del Estado, reconocido por los demás estados del orbe. En el caso mexicano, la Constitución establece en su artículo 42 que el territorio mexicano comprende las entidades que integran la federación, las islas (incluyendo las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo), arrecifes y cayos de los mares adyacentes; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

El artículo 27 agrega que la propiedad de las tierras y aguas situadas en el territorio nacional pertenecen originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Asimismo, en su párrafo octavo, se consagra la existencia de la Zona Económica Exclusiva situada allende el mar territorial en la que el Estado mexicano tiene derechos de soberanía y las jurisdicciones que determine el Congreso.

2.4.2. Población.

La población de un Estado es el conjunto de personas asentadas en su territorio; sin embargo, el Derecho Internacional Privado aclara esta definición, debido a que algunos individuos que residen en un Estado no son parte del él (extranjeros) y algunos que se encuentran fuera de sus fronteras todavía conservan una relación jurídica con él (nacionalidad).[80]

En México, la Constitución en su artículo 30 establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización y determina las condiciones de cada uno; además, el artículo 37 fija los casos en que la nacionalidad mexicana se pierde. El artículo 34 declara que son ciudadanos los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, han cumplido los dieciocho años de edad y tienen un modo honesto de vivir.

2.4.3. Características del sistema de gobierno.

La voluntad del pueblo mexicano, según el artículo 40 constitucional, es constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. República es la forma de gobierno en la que la jefatura del Estado es temporal, no vitalicia y de renovación periódica mediante sufragio popular.

El sistema representativo se efectúa mediante el voto de los ciudadanos en elecciones populares para elegir a los representantes, un grupo de personas, que actuarán en nombre de la mayoría. El artículo 35 de la Constitución consagra el derecho

---

[80] La nacionalidad es el vínculo jurídico político que une a un individuo con el Estado. Este vínculo es de gran trascendencia, pues determina el status jurídico de la persona y origina un conjunto de derechos y obligaciones. Son las leyes de cada país las que determinan quienes son nacionales, *Véase*, Gutiérrez, Raquel y Ramos, Rosa María, *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, 13ª ed., México. Porrúa, 1999, p. 271 y 272.

ciudadano de votar en los comicios electorales y poder ser votado para cualquier cargo de elección popular.

La democracia es un régimen de gobierno en el que diversos partidos, grupos o movimientos políticos compiten en la arena electoral por el poder en la sociedad y el Estado, alternándose mediante elecciones libres su permanencia en la regencia de los asuntos públicos; *en el juego político democrático -donde se entiende justamente por sistema democrático un sistema cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres por sufragio universal- los actores principales son los partidos* **(...)** *y la manera principal de hacer política para la inmensa mayoría de los miembros de la comunidad nacional son las elecciones.*[81]

El párrafo segundo del artículo 41 prevé que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se llevará a cabo por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas; dentro de las fracciones I, II, III y IV de dicho artículo se establece la facultad a los partidos políticos de contener por estas posiciones, así como en elecciones estatales y municipales, además de instaurar los lineamientos generales para que éstas se realicen y el Instituto encargado de organizarlas.

La democracia en su sentido más amplio presupone la capacidad social, ciudadana, de optar por participar o no participar, de acertar pero también de equivocarse, todo ello dentro de la noción del irrenunciable derecho de la sociedad a controlar, supervisar y eventualmente corregir vía la participación y utilización ciudadana de instrumentos tales como el plebiscito, el referéndum, el cabildeo (lobbying) y la acción efectiva o directa.[82] De este modo, el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar.

---

[81] *Cfr.* Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001, p.77 y *ss.*

[82] León Martínez, Juan Carlos, *La importancia del servicio público en el fortalecimiento de la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas-UNAM. 1999, p. 93.

El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica (...), sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte).[83]

El federalismo "puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo de Estado Unitario (...) Planteado en términos generales, mientras el Federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades políticas, además de una independencia política recíproca, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional."[84] El federalismo mexicano se traduce en 31 estados de la República y un Distrito Federal, asiento de los Poderes de la Unión y capital del país (artículos 43 y 44).

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el pueblo mexicano ejerce su soberanía mediante de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos. Los Poderes de la Unión o El Supremo Poder de la Federación se fragmenta, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación, salvo las excepciones que la propia Constitución señala (artículo 49.) El Capítulo II del Título Tercero de la Carta Magna señala las características del Poder Legislativo mexicano (artículos 50 al 79), el Capítulo III señala las particularidades del Poder Ejecutivo (artículos 80 al 93) y el Capítulo IV norma al Poder Judicial (artículos 94 al 107.) El presente trabajo al no tener como objetivo realizar un análisis exhaustivo de este ámbito de gobierno no ampliará más las peculiaridades de los Poderes de la Unión.

---

[83] Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*, trad. José Fernández Santillán, 8ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, p. 221.

[84] Guillén, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, IFE, 2001, p. 13.

2.4.4. Soberanía.

Una de las características que definen al Estado es la soberanía, entendida en su sentido interno y externo. "Soberano sólo es aquel Estado que puede mantener en el ámbito interior la paz y que puede protegen exteriormente sus fronteras. Tiene que poder imponerse en el interior frente a poderes en competencia e internacionalmente, tiene que poder afirmarse como un Estado que compite en igualdad de derechos (...) La soberanía interior presupone la capacidad de imponer el ordenamiento jurídico estatal; la soberanía exterior, la capacidad de autoafirmación en la competencia «anarquista» por el poder entre Estados."[85] Por lo que respecta a la soberanía interna, a la libertad que se tiene dentro del territorio de establecer el orden institucional formal y organizacional que mejor convenga para los intereses generales, la Constitución señala que es potestad de la población en su conjunto, pues reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, teniendo en todo momento el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39).

2.5. Entidades federativas.

El artículo 41 constitucional apunta que el pueblo también ejerce su soberanía mediante los poderes de los estados que componen la federación, en lo que toca a sus regímenes interiores -en los términos de la propia Constitución- y que en ningún caso quebranten las estipulaciones del Pacto Federal. Las entidades federativas pueden definirse desde cuatro enfoques: el geográfico, politológico, jurídico e histórico-sociológico. Así Gustavo Martínez Cabañas desarrolla cada uno de estas perspectivas, diciendo que:

> "Desde un punto de vista geográfico, una entidad federativa o estado federado es una instancia de división territorial; así, todas las naciones poseen en común una extensión determinada de tierras, en cuya propiedad colectiva están enclavadas las de los

[85] Habermas, Jûrgen, *La inclusión del otro, estudio de ciencia política*, Barcelona, Paidos, 1999, p. 258.

estados, municipios, pueblos, familias e individuos.

(...) A partir de las consideraciones de la Ciencia Política, la entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular.

(...) Desde la perspectiva jurídica y para el caso de nuestro país, la entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado federación, materializado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades.

(...) En términos históricos y sociológicos, la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por los lazos de tradición histórica, entre los que podemos destacar su cultura, costumbres e integración económica, política y social."[86]

Las entidades federativas o estados federados son los espacios subnacionales que cuentan con capacidades políticas y autonomía, pero supeditados por la Federación. Constitucionalmente se determina que adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre (artículo 115, párrafo primero).

---

[86] Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP-CONACYT, 1985, p. 21.

El gobierno de los estados tiene su base en los mismos principios que rigen el orden federal, pues se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo (artículo 116, párrafo primero). El Poder Ejecutivo dentro de las entidades federativas es detentado por el Gobernador del Estado, el Legislativo por la Legislatura o Cámara de Diputados Local con un número de representantes proporcional a la población y el Poder Judicial por los tribunales que establezca cada constitución estatal.[87]

Las potestades que la Constitución señala para las entidades federativas son de dos tipos: explicitas e implícitas. Las facultades explicitas son aquellas que la propia Constitución refiere textualmente, y en algunos casos son concurrentes con la federación, por ejemplo en materia de educación (Art. 3, frac. III y VIII), el sistema penal (Art. 18, párrafos tercero, cuarto y quinto), asentamientos humanos (Art. 73, frac. III, XXIX-C), expropiación (Art. 27, frac. VI), entre otros. Las atribuciones implícitas se deducen al reconocer que las facultades que no estén expresamente contenidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados (artículo 124.) Además en los artículos 117 y 118 se instauran algunas limitantes para los estados de la federación, por ejemplo, no podrán: celebrar tratados, alianzas o coalición con potencias extranjeras; emitir su propia moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas, la entrada o salida de mercancías y la producción, acopio y venta del tabaco; contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones; tener tropa permanente o buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, por

[87] De las treinta y dos entidades federativas que componen el Estado mexicano, la única excepción es el Distrito Federal, lugar donde se asientan los Poderes de la Unión y capital del país. Posee una estructura de gobierno diferente. El Poder Ejecutivo lo representa el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; tienen facultades para legislar en lo referente a la Ciudad de México tanto el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores) como la Asamblea Legislativa del D. F.; mientras el Poder Judicial lo compone el Tribunal Superior de Justicia del D. F., el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y demás órganos que para tal fin establezca el Estatuto de Gobierno (artículo 122). En caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro sitio, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Local (artículo 44).

mencionar algunas.

2.6. El municipio mexicano.

2.6.1 Concepto de municipio.

Etimológicamente el nombre de municipio proviene del latín *munus*, deber, cargo, tarea, y el que coge.[88] El municipio es el elemento constitutivo de las entidades federativas, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Dentro del marco que el sistema federal imprime, la existencia de municipios atribuye una descentralización por región para el Estado.

El municipio constituye el primer espacio de la vida social, el lugar de encuentro del hombre con sus semejantes para hacer vida de grupo, respondiendo, así, a su naturaleza de animal político;[89] al ser la esfera más cercana entre el individuo y la comunidad a la que pertenece, es el espacio más propicio para incentivar la participación en las elecciones públicas, Asimismo, el gobierno municipal está más comprometido a materializar resultados visibles para la comunidad.

2.6.2. Bases jurídicas del municipio mexicano.

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo."[90] Los municipios mexicanos, para el ejercicio de sus funciones deben guiarse por los preceptos jurídicos federales y estatales que correspondan y los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que cada uno, en lo particular, emita. Así, el marco jurídico del municipio mexicano está

---

[88] Chávez Jiménez, Pedro, *Como Administrar un Municipio, Guía básica para gobernar mejor*, México, Trillas, 2005, p. 175 y *ss.*

[89] Sánchez González, José, *Legislación y Administración municipal*, en Boehm de Lameiras, Brigitte (*Coord.*), *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 157.

[90] Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y Municipal en México*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública-CONACYT, 1985, p. 147.

compuesto por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Establece como base de la división territorial de las entidades federativas al municipio, fija las bases institucionales, principios que deben inspirarlo y otorga el sustento sobre el cual los estados configuran su régimen municipal.

- Leyes y Reglamentos que se desprenden de la Constitución Federal: Dentro de diversas leyes federales se establecen facultades y obligaciones que los municipios deben acatar, por ejemplo, Ley de Planeación, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Seguridad Nacional, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, entre otras.

- Constitución Política de cada Estado Libre y Soberano: Determina las características de los municipios que integran a cada entidad federativa, distribuyendo las competencias entre éstas y los municipios.

- Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones jurídicas estatales: La Ley Orgánica Municipal tiene como finalidad regular la base para la integración y organización del territorio, población y órganos de gobierno de los municipios. Además, de las leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas emitidos por las legislaturas locales de cada entidad federativa y promulgadas por el ejecutivo estatal.
- Bandos y Reglamentos Municipales: Son ordenamientos jurídicos que regulan el gobierno y la administración pública del municipio, además determinan normas de observancia general para los vecinos y ciudadanos del municipio.

- Circulares y Disposiciones administrativas: Con ellos se completa el sistema jurídico del gobierno municipal, regulan el funcionamiento del ayuntamiento y la administración municipal.

2.6.3. El Ayuntamiento.

A partir de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, se lo otorga al Ayuntamiento carácter de gobierno y no sólo la facultad de administrar el municipio, por lo que: Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

El Ayuntamiento es el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio, integrado como un cuerpo colegiado y deliberativo, electo popularmente. Cada uno de los municipios que integran el país posee características diferentes, y la integración de los ayuntamientos no es la excepción, dado que el número de síndicos y regidores varía de acuerdo con el número de habitantes de los municipios y a las disposiciones señaladas por la Constitución Política de cada estado. El único aspecto invariable en la composición del ayuntamiento es la existencia de un solo presidente municipal, sea éste constitucional, suplente o por ministerio de ley.[91]

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo.[92]

---

[91] La única excepción que la Constitución prevé es cuando el Congreso local designa un Concejo Municipal e indica los motivos dentro de la fracción I del artículo 115 cuando: "En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores."

[92] Martínez Cabañas, Gustavo, *op. cit.*, *supra* nota 50, p. 172.

Las sesiones de cabildo se llevarán a cabo en el Salón de Cabildo, ubicado en el interior del Palacio Municipal o en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto. Las sesiones, por su naturaleza, pueden ser públicas, privadas (cuando exista motivo que las justifique), solemnes (en caso de la toma de protesta del cabildo entrante, para la realización del informe que realiza el presidente municipal o en la visita del Gobernador del estado o el Presidente de la República) o podrá declararse el cabildo en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Además de las sesiones, el trabajo del ayuntamiento se distribuye y realiza en comisiones, órganos de consulta -no operativos- responsables de analizar, deliberar y proponer al ayuntamiento soluciones a cada una de las tareas o tópicos asignados y vigilar el correcto funcionamiento de las decisiones tomadas en sesiones de cabildo.

De acuerdo a su temporalidad las comisiones pueden ser permanentes (se crean para permanecer a lo largo del periodo en funciones), especiales (se organizan para realizar funciones o solucionar problemas que las comisiones permanentes no pueden resolver por sí mismas) y transitorias (aquellas que se integran en función de eventos regulares en el municipio y sólo funcionan el tiempo necesario para tal efecto; por ejemplo festividades, actos cívicos o los informes de gobierno.) Considerando su integración, las comisiones pueden ser simples (cuando a un solo miembro del ayuntamiento se le confía el análisis de un asunto específico) o colegiadas (en caso de que dos o más integrantes del cabildo la integren).

El ayuntamiento, tiene asiento en la cabecera municipal, en las demás comunidades dispersas del territorio municipal (...) hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento (...) Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades.[93]

A los auxiliares del ayuntamiento se les conoce con distinta denominación, según

[93] *Ibídem.*, p. 173.

el estado al que pertenezcan, por ejemplo: delegados municipales, presidentes auxiliares, comisarios municipales, agentes municipales, entre otros.

Las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 reconoce para los ayuntamientos son: expedir los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana; aprobar la coordinación intermunicipal para la mejor prestación de servicios públicos o de las funciones que les corresponda y proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas señala como atribuciones y obligaciones del ayuntamiento, las siguientes: Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal y la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos; convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares; concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; aprobar su presupuesto de egresos; autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal; nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; constituir o participar en empresas para-municipales y fideicomisos; introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal; entre muchas otras.

2.6.3.1. Presidente municipal.

Es el representante político, administrativo y jurídico (en los casos previstos por la ley) tanto del ayuntamiento como del municipio. Le corresponde convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, presidirlas y dirigir los debates, tomando parte entre las discusiones, con voz y voto.

Es el encargado de ejecutar los acuerdos tomados por el ayuntamiento, para ello se auxilia del aparato administrativo con que cuenta el municipio y tiene la obligación de informar su cumplimiento. Debe presidir las comisiones que le asignen la ley o el ayuntamiento. Se encuentra facultado y obligado para promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, además confiere a los presidentes municipales la responsabilidad de: vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa; vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos; promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial; entre otras.

2.6.3.2. Síndico.

Se otorga el título de síndico procurador al funcionario municipal responsable de la defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna. Cada ayuntamiento puede estar integrado por más de un síndico procurador, lo que depende del número de habitantes del municipio.

El síndico procurador es responsable de representar jurídicamente al municipio en las querellas o asuntos en los que la autoridad municipal forme parte o estén de por medio los intereses del municipio y sus ciudadanos. A la par de ser el garante de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, le compete vigilar la aplicación del presupuesto, promover la legalización de la propiedad de los bienes patrimoniales municipales (interviniendo en la formulación y actualización de inventarios de bienes muebles e inmuebles municipales), asistir a las sesiones de cabildo y participar en las discusiones con voz y voto, entre otras.

2.6.3.3. Regidores.

Los regidores participan en las decisiones que se toman en el pleno de las sesiones del ayuntamiento, además de vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado. Participan en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe el presidente municipal. Tienen facultades para dictaminar sobre los asuntos que les hayan sido encomendados, proponer medidas para la eficiencia de la administración, suplir las faltas temporales del presidente municipal (en orden de preferencia numérica en que haya sido electo), concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos a que fuese citado por el presidente municipal, entre otras.

2.7. Estructura administrativa municipal.

Si bien es cierto que las determinaciones sobre el rumbo que ha de seguir el municipio emanan del cabildo en forma asociada, la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal, quien se auxilia para cumplir tal propósito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que demanden los habitantes del municipio.[94]

Los municipios mexicanos presentan estructuras administrativas distintas unas de

[94] *Ibidem.*, p. 182.

otras, esto depende en gran medida de la magnitud socioeconómica del municipio y grado de complejidad de los asuntos municipales: los problemas que existen, las necesidades latentes y las demandas que genera la sociedad. La dimensión del aparato municipal de gobierno responde con distintos grados de complejidad organizacional a las múltiples y conflictivas interrelaciones políticas, económicas, sociales, culturales e históricas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas señala que los municipios para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal contarán por lo menos con la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal. Es el ayuntamiento en su conjunto, a propuesta del presidente municipal, quién aprueba la estructura administrativa del ejecutivo municipal, considerando las necesidades del municipio y el presupuesto disponible. El número de dependencias y entidades de la administración pública municipal varía de un municipio a otro, pero entre las áreas de responsabilidad que aparecen con mayor frecuencia en la estructura formal están las encargadas de: servicios públicos, obras públicas, seguridad y tránsito municipal, educación y cultura, desarrollo social, desarrollo y fomento de actividades económicas (agropecuarias, industriales, turísticas, pesqueras, artesanales, mineras, comerciales, etc.), administración interna municipal (contraloría, oficialía mayor, programación y planeación, administración de recursos materiales, humanos y financieros, etc.), entre otras.

Además de las entidades que dependen del presidente municipal y que integran la administración pública municipal centralizada, es posible que el ayuntamiento incorpore otras formas de organización como la administración municipal desconcentrada, la descentralizada y por colaboración.[95]

La administración municipal desconcentrada se efectúa tomando en consideración el territorio del municipio, estableciendo unidades administrativas, juntas municipales, comisarías o cualquier otro tipo de organización para cumplir los fines del ayuntamiento

[95] Chávez Jiménez, Pedro, *Como Administrar un Municipio*, México, Trillas, 2005, p. 171 y *ss.*

en una circunscripción geográfica específica.

La administración municipal descentraliza comprende tres tipos de entidades, que son creadas a iniciativa del ayuntamiento, pero deben ser aprobadas por la legislatura local: los organismos descentralizados (creados para cumplir una función específica, garantizar la explotación de bienes públicos o propiedades del municipio, entre otras), las empresas para-municipales (pueden adoptar la modalidad de participación mayoritaria o minoritaria, de acuerdo al porcentaje de capital social o acciones que estén en poder del municipio) y los fideicomisos (se crea para apoyar al presidente municipal en la realización de tareas prioritarias y sus fondos serán del gobierno municipal o de alguno de sus organismos.) La administración municipal por colaboración permite la cogestión y corresponsabilidad de la ciudadanía con las acciones de gobierno, comúnmente se relacionan a las áreas de obras y servicios públicos, y participan las autoridades auxiliares.

2.8. Tipología municipal.

La característica preponderante en los municipios mexicanos es su heterogeneidad. Dentro del abanico de municipios que componen al Estado mexicano es difícil encontrar dos o más municipios iguales, cada uno tiene características que lo hacen disímil de los demás. La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la sociedad. Y el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago es equivalente al que tiene el país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades.[96]

La diversidad de municipios obliga a una diferenciación de estrategias en las políticas y

---

[96] Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México, Documento de Trabajo, División de Administración Pública*, Número 145, México, CIDE, 2004, p. 5.

programas que el gobierno, en sus tres ámbitos, emprende. Para apoyar la toma de decisiones gubernamentales se realizan esfuerzos intelectuales por crear clasificaciones de los municipios mexicanos, ordenando la información que se obtiene mediante estadísticas y destacando la distinción natural a fin de evitar la categorización improcedente o artificial, con el objetivo de identificar la realidad y problemas concretos de cada municipio.

Una clasificación aspira al agrupamiento armónico de hechos o fenómenos semejantes, reduciendo la innumerable variedad de hechos concretos a ciertos «tipos» de modo que permitan la comprensión de los fenómenos; estos tipos como conjunto expresarán una tipología.[97] Así, "las tipologías como ejercicio intelectual de abstracción, son la simplificación de un fenómeno determinado, cuyas partes se analizan de forma desagregada a partir de un marco teórico o de un conjunto de variables dadas por el científico social, para llegar a establecer tipos o categorías (diferencias y similitudes) entre las partes que integran ese fenómeno.[98]

Han sido muchos los esfuerzos intelectuales que han tratado de crear una tipología de los municipios mexicanos completa, plenamente reconocida por el ámbito académico y que, a la vez, funcione como instrumento de gobierno para focalizar problemas ayudando a la conducción de los asuntos públicos, todas ellas considerando distintas variables en función de criterios múltiples, es decir analizando los municipios en más de un aspecto (económico, geográfico, político, administrativo, étnico, etc.).[99] Sin embargo, de nada

---

[97] Medina Giopp, Alejandro, *Sobre la tipología municipal*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42/43/44, México, INAP, 1993, p. 23.

[98] Sánchez Martínez, Luis Alberto, *Apuntes sobre tipologías municipales*, México, Instituto Mexicano de la Administración Pública, 2006, p. 16.

[99] Algunas de las propuestas más destacadas son las siguientes: En 1973, el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes clasifica a los municipios mexicanos en rurales, en transición, urbanos y muy urbanos (las variables consideradas son la Población Económicamente Activa -PEA-, servicios urbanos básicos por vivienda y el monto de los ingresos municipales); la Dra. María T. Gutiérrez de Mc Gregor en 1976 propone clasificar los municipios en especializados, muy especializados y altamente especializados (considerando la PEA, su media

aritmética y su desviación estándar); en 1981 la Coordinación General de Estadios Administrativos de la Presidencia de la República edita *el Manual de Administración Municipal* donde se clasifica a los municipios en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos (con base en la población, servicios públicos, principales actividades económicas, servicios educativos, presupuestos anuales de ingresos, características de los asentamientos humanos y estructura administrativa), cabe hacer mención que ésta es la tipología más recurrida desde entonces y hasta la actualidad.

En 1982 el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) los clasifica en municipios de mayor desarrollo, de mediano desarrollo y de menor desarrollo (tomando como base variables de tipo económico: nivel de desarrollo, población total, valor de la producción agrícola e industrial, distribución y dinámica de la población, índices de bienestar); para 1986, José A. Villalobos López, miembro del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) retoma los conceptos de municipio rural, semiurbano, urbano y metropolitano.

En 1987 el Instituto Nacional de Administración Pública en función del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia distingue entre municipios marginados, rurales, semiurbanos o en transición, y, urbanos (analizando variables demográficas, de infraestructura, lenguaje, servicios públicos, actividades económicas e importancia con relación a las políticas del Ejecutivo Federal.) Para 1989 el Centro Nacional de Estudios Municipales de la SEGOB propuso la tipología integrada por los municipios rurales de baja densidad, de media densidad, semiurbanos, urbanos, grandes ciudades y municipios en zonas conurbadas (estudiando el número de habitantes, las principales actividades económicas, servicios educativos y culturales, servicios públicos y características de los asentamientos humanos).

En 1990 Julián Salazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza clasifican los municipios mexicanos como de fuerte expulsión de población, de expulsión moderada, de equilibrio, de atracción ligera y de fuere atracción (considerando variables de población rural y urbana, la densidad de población y las corrientes migratorias); en 1992 Santiago Velasco, Gina Escandón y Arturo Trejo presentan el estudio titulado *Propuesta de un modelo de Tipología Municipal para el Estado de México*, obteniendo cuatro categorías: los municipios rurales, semiurbanos, urbanos y conurbados (en la que se consideran variables demográficas, actividades económicas preponderantes por sector, infraestructura educativa, nivel de servicios, presupuesto anual de ingresos y centros de población); finalmente en el mismo año, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la SEGOB propone clasificar los municipios de acuerdo a los siguientes grupos: municipios con actividades primarias, con actividades industriales, con actividades turísticas, fronterizos y portuarios, metropolitanos y conurbados, municipios beneficiados con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con grupos étnicos, con distritos electorales federales, con distritos electorales locales (analizando las actividades económicas preponderantes, servicios de turismo, cercanía a la frontera, infraestructura portuaria, grupos étnicos, distritos electorales federales y locales, población, servicios públicos y educativos, estructura administrativa y el impacto del PRONASOL.

sirve la creación de clasificaciones si no aportan instrumentos al gobierno para actuar de forma racional, para entender la realidad y atender las prioridades.

Hacer una tipología de los municipios o de los gobiernos estatales como elementos que conforman la estructura territorial del Estado sólo es útil si permite organizar nuestra percepción de lo político y, por ende, de los instrumentos con que contamos para la acción política.[100]

Normalmente los municipios en México se catalogan como: rurales, semi-urbanos, urbanos o metropolitanos, dado que el criterio genérico mediante el cual se seleccionaron los indicadores es múltiple, analizando los aspectos geográficos, demográficos, administrativos, económicos y financieros. Los indicadores específicos que examina dicha tipología son: número de habitantes, servicios públicos, principales actividades económicas, servicios educativos, presupuestos anuales de ingresos y egresos, estructura administrativa y características de los asientos humanos.

Puede decirse que esta clasificación es la más aceptada tanto en los medios académicos como oficiales; sin embargo, los indicadores que utiliza son frecuentemente ponderados en forma inadecuada y, en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante.[101] Con base en esta división, se exponen las características fundamentales de cada tipo de municipio mexicano.

2.8.1. Municipios rurales.

Se caracteriza, de forma genérica, como municipio rural a todo aquel en que su población total no rebasa de los 15,000 habitantes. Su crecimiento demográfico (al igual que el físico y económico) es muy bajo o nulo, dado que existe una fuerte tendencia a migrar a ciudades medianas o grandes en busca de mejores oportunidades de empleo.

---

[100] Moreno Toscano, Alejandra, *Tierra firme y lagunas sobre el conocimiento del municipio en México para... una tipología municipal*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 59.

[101] Martínez Cabañas, Gustavo, *op. cit., supra* nota 50, p. 227.

El municipio está compuesto por pequeños núcleos de población dispersos a lo largo del territorio que no cuentan con las suficientes vías y medios de comunicación entre ellos. La infraestructura urbana es exigua: caminos de terracería en lugar de calles pavimentadas o carreteras, insuficiente red de alumbrado público, agua potable y drenaje; carencia de centros de salud comunitarios o mal equipados.

Existe una fuerte concentración de los incipientes servicios públicos dentro de la cabecera municipal. Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a actividades económicas del sector primario, destacando la agricultura, ganadería, silvicultura, minería, pesca y artesanía, en menor escala. Gran parte de la producción (principalmente de las actividades agropecuarias) del municipio son para autoconsumo, por lo que los ingresos per cápita son extremadamente bajos.

En cuanto al equipamiento, cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y algunas de nivel medio, que pueden llagar a ser técnicas. Su estructura administrativa es sencilla integrada por el ayuntamiento (presidente municipal, síndico procurador y regidores), la secretaría del ayuntamiento, tesorería, obras y servicios públicos, oficialía mayor -o equivalente- y alguna unidad administrativa dedicada a la seguridad pública (comisaría, comandancia, etc.) Su presupuesto anual es limitado debido a la poca capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos con que cuentan. Además, existen casos en que el poder real de decisión política de un municipio está en manos de otras organizaciones como son los ejidos, consejos de ancianos y otras formas de organización indígena, o bien, de caciques y líderes que están fuera de organizaciones formales como los partidos políticos.[102]

2.8.2. Municipios semiurbanos.

El municipio semiurbano tiene una población que va de 15,000 a 50,000 habitantes, localizados en más de dos comunidades, pueblos, colonias o pequeños fraccionamientos importantes dentro del municipio. Presenta densidades de población bajas y medias,

[102] *Ibídem.*, p. 232.

existen fuertes movimientos migratorios hacia áreas urbanas. Tienen graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos; sin embargo, la mayoría de las comunidades (incluida la cabecera municipal, que es la máxima concentradora de ellos) cuentan con redes limitadas de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, rastro, mercados públicos, calles pavimentadas y otros servicios; aunque éstos presentan grandes deficiencias.

En los municipios semiurbanos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición, de lo rural a lo urbano, predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente, se derivan de las actividades primarias.[103]

Dentro de la cobertura educativa, poseen instalaciones de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local a regional.

En el aspecto administrativo, con base en estas características, y de acuerdo con las funciones que se les atribuyen a los ayuntamientos y a los presidentes municipales, su estructura orgánica se halla integrada por el ayuntamiento y el presidente municipal, quien para el ejercicio de sus funciones se vale de tres unidades administrativas: secretaría del ayuntamiento, departamento de tesorería, departamento de obras y servicios públicos; una sección de bienestar social, una sección administrativa y una más de seguridad pública.[104]

Existen graves insuficiencias en materia financiera y administrativa, dado que el presupuesto anual que manejan es exiguo para dar respuesta a las necesidades y proporcionar los servicios públicos, por ley, encomendados. Además, se puede señalar

---

[103] *Ibidem.*, p. 230.

[104] *Cfr.* Rubí Delgado, Ángela Raquel, *Modelo de estructura orgánica para los Municipios del Estado de México*, en Gaceta de la Administración Pública y Estatal, Números 42, 43 y 44, México, INAP, 1993, p. 107 y *ss.*

que su composición administrativa es insuficiente porque sus organizaciones y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de recursos humanos calificados, a las limitaciones de recursos materiales y a la ausencia o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo, como son los bandos municipales, reglamentos y manuales.[105]

2.8.3. Municipios urbanos.

La población de los municipios urbanos no rebasa los 300,000 habitantes, siendo éstas más estables y tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera, debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.[106]

Las actividades económicas en las que se centra la PEA son la prestación de servicios, la industria mediana y grande y de forma aislada la agricultura o ganadería. Existen crecientes necesidades de los servicios públicos básicos; sin embargo, prácticamente en todas las comunidades que componen al municipio cuentan con agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, transporte público, parques y áreas recreativas. El equipamiento de que dispone en el ámbito educativo son de escuelas a nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachillerato, tecnológicos, universidades, con coberturas de regional a estatal.

En cuanto a la parte organizativa, cuentan generalmente con estructuras de cierta magnitud y complejidad, entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tienen como función operar y mantener los diferentes servicios públicos. Por otra parte, tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren necesariamente de personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad; lo

[105] Martínez Cabañas, Gustavo, *op. cit.*, *supra* nota 50, p. 230.

[106] *Ibídem.*, p. 250.

que a su vez refleja que los municipios urbanos cuenten con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad."[107] De acuerdo con la magnitud de las necesidades del municipio, se requiere una administración pública más eficiente y una cantidad suficiente de recursos económicos; sin embargo, ninguna de las dos se cumple a cabalidad.

2.8.4. Municipios metropolitanos.

Los municipios metropolitanos poseen más de 300,000 habitantes con una alta densidad poblacional, debido a los nacimientos, pero en mayor medida a la migración hacia el territorio que comprenden, debido a sus características económicas. Los asentamientos humanos se encuentran de forma extensiva a lo largo de su territorio y éste forma parte de una continuidad física con otros municipios o entidades.

Estos municipios tienen un grado de desarrollo económico avanzado debido a las actividades productivas efectuadas en su espacio físico. Los servicios públicos se prestan en casi la totalidad del territorio; sin embargo, existen comunidades de difícil acceso, la mayoría de reciente creación, marginadas de las ventajas que pueden existir; gran parte de ella surgen de asentamientos irregulares al existir un déficit en la oferta de vivienda y las condiciones paupérrimas de los afectados. Los municipios metropolitanos disponen de equipamiento en materia educativa desde preescolar hasta nivel universitario y su impacto es a nivel regional y/o estatal.

Los municipios metropolitanos cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas, como son unidades de planeación e informática.

Para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones recurren a la creación de organismos auxiliares de los ayuntamientos, tales como los consejos de colaboración

---

[107] *Ídem.*

municipal y las empresas para-municipales.[108]

El impacto los municipios metropolitanos tienen en el ámbito regional, estatal y nacional los coloca como centro de atención, dadas sus dimensiones políticas, económicas y administrativas. La cantidad de demandas que tienen que procesar, los brotes de problemas que necesariamente se tienen que atacar y las condiciones de desigualdad económica que prevalecen, los hacen ávidos de buscar prácticas administrativas exitosas para afrontar las vicisitudes de la vida pública. Es por ello que el presente estudio tiene como propósito enfocar la atención en este subconjunto de municipios.

2.9. Viabilidad.

Es importante como investigador la verificación de la posibilidad de conseguir fuentes de datos para el desarrollo de su estudio, ya sean de grado primario o secundario; es de destacar que hay una extensa bibliografía tanto de autores nacionales como extranjeros, puesto que es un tema actual que ha causado en múltiples ocasiones debates sobre el alcance, contenido y extensión de la modernización administrativa, por tanto, este hecho facilita la labor de concentrar y sistematizar la información que de sustento a la presente investigación.

2.10. Análisis e interpretación de la información de la norma ISO 9001-2000.

2.10.1. Concepto de Normalización.

La normalización o estandarización es un aspecto trascendental para el desarrollo de los seres humanos como individuos y como especie, pues tanto el lenguaje como las matemáticas y otra serie de conocimientos se desarrollaron a partir de la aceptación y difusión de criterios iguales que permiten el entendimiento entre los individuos.

---

[108] *Loc. Cit.*

En el ámbito productivo, la normalización es una técnica que somete las dimensiones y cualidades de los productos industriales o servicios otorgados con una serie de especificaciones determinadas en consenso, aceptadas voluntariamente por las partes interesadas y formalizadas mediante un documento denominado norma. La norma es un elemento fundamental para llevar a cabo correctamente el control de producción elevando la competitividad de los bienes y servicios elaborados, pues establece la forma en que deben ajustarse las operaciones de cualquier organización o empresa a fin de cumplir con las características previstas del producto final. Existen distintos tipos de normalización, de acuerdo con el objeto a normalizar: productos, servicios, conceptos y procesos.

La normalización de productos y servicios es indispensable para garantizar la conformidad de los consumidores con éstos. La normalización de conceptos es importante, pues permite homogenizar el lenguaje, para mejorar la comunicación entre interlocutores comerciales o industriales. La normalización en procesos es fundamental en cualquier organización, pues al formalizar las operaciones, especificar las responsabilidades y determinar las acciones para cumplir con ellas, se limitan -a lo largo y ancho del sistema de producción- los espacios para vaguedades. Asimismo, se determinan las características de los insumos necesarios y se elimina o reduce sistemáticamente cualquier falla o error. La normalización también permite delegar a los subalternos mayores responsabilidades.

La estandarización de sistemas y procedimientos busca que los aspectos que contribuyen a la calidad del producto estén bien definidos (decir lo que se hace), y que el trabajo y las decisiones en la empresa se ajusten a tales definiciones (hacer lo que se dice.) La estandarización debe ser la base para la comunicación, la coordinación y la asignación de responsabilidades de un sistema de aseguramiento de calidad que busque la mejora continua, la innovación y las acciones correctivas y preventivas.[109]

Tanto calidad como normalización son conceptos que se encuentran ampliamente hermanados por un lado la calidad busca mantener normas que garanticen la veracidad de su

[109] *Cfr.* Gutiérrez Pulido, Humberto, *Calidad Total y productividad,* México, Mc Graw-Hlill, 1997, p. 403.

producto por medio de una constante información del uso y manejo adecuado de la mercancía, por el otro la normalización necesita de elementos para poder unificar, los cuales le ayudaran a desarrollarse y abarcar más rubros en el comercio.[110]

2.10.2. Breve historia de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

La rápida expansión que sufrió el comercio a nivel global originó la necesidad de llegar a consensos respecto de las especificaciones que debían cumplir los productos que se tranzaban. Durante los primeros años del siglo XX se trató de establecer normas que regularan, principalmente, los insumos de la industria bélica; sin llegar a acuerdos entre los principales productores y consumidores. Además, era necesario crear un organismo internacional imparcial y reconocido por las partes para homogenizar las normas aplicables en el comercio internacional, pues la complejidad para llegar a consensos era cada vez mayor. En 1926 se creó la Federación Internacional de Asociaciones Nacionales de Normalización (ISA, por sus siglas en Inglés), agrupando 22 comités nacionales, fue establecida en la ciudad de New York, aunque a partir de 1939, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, tuvo que ser administrada en Suiza. Sin embrago, este organismo no llegó a unificar los criterios a nivel internacional y cesó sus actividades en 1942.

En los años siguientes, se tuvo nuevamente la necesidad de establecer una organización de estandarización internacional, de esta forma surgió en 1944 el Comité Coordinador de las Naciones Unidas para la Normalización (UNSCC, por sus siglas en inglés), fue establecido por la ONU, pero con el apoyo específico y permanente de Canadá y Gran Bretaña, bajo quien quedó su administración. Pero, este organismo fue excluyente pues no permitió la incorporación de los países vencidos ni quienes se proclamaron neutrales al conflicto bélico. En 1945, los delegados de la UNSCC acordaron que se podría unificar los lineamientos de la UNSCC para acercarlos más a los panoramas de la ISA, con el fin

[110] *Cfr.* Ayulardo García, Elisa, *La Organización Internacional de la Normalización (ISO): Calidad y normatividad en el nuevo orden mundial,* Tesis de grado de la licenciatura de Relaciones Internacionales, FCPYS-UNAM, 2002, p. 22 y *ss.*

de lograr una sola organización más dinámica y funcional, a la cual denominaron provisionalmente Asociación Internacional de Coordinación de Estándares.[111]

Para 1946 *Charles Le Maistre* llamó a una conferencia resolutoria, en el Instituto de Ingenieros Civiles en Londres, donde asistieron 25 países miembros representados por 65 delegados,[112] los cuales decidieron la creación de un nuevo organismo internacional con carácter permanente y formal, con la finalidad de facilitar la coordinación y la unificación de estándares industriales internacionales, liquidando completa e inmediatamente la ISA. En esta misma conferencia se determinó el nombre de la organización (Organización Internacional de Normalización, ISO por sus siglas en inglés), la ubicación de la Secretaría General (Ginebra, Suiza), el lenguaje oficial (inglés, francés y ruso), entre otras precisiones. Después de la conferencia celebrada en Londres se redactó la constitución de la nueva organización.

El UNSCC concordó cesar de funcionar en cuanto la Organización Internacional de Normalización (ISO) fuera operacional, mientras ISA concluyó que había dejado de existir en 1942. El 27 de octubre del mismo año, la conferencia concluyó los acuerdos de las reuniones de la Organización Internacional de Normalización (ISO), la provisional Asamblea General y el provisional Consejo de ISO[113] La primera reunión que celebró la Organización Internacional de Normalización fue en junio de 1947 en Zurich-Alemania, iniciando así sus actividades formales. La ISO tuvo que ayudar a evolucionar los estándares internacionales, pero fue hasta 1972 que inició a romper barreras en la estandarización internacional, sobre todo en sus relaciones con Europa. En 1979, obtuvo reconocimientos internacionales por haberse basado en los principios del British *Standards Technical Committee* 176, desarrollando un programa para establecer principios genéricos de calidad de mercancías, con la finalidad de contar con normas mínimas internacionales de las empresas manufactureras, y que no sólo incluyen un

---

[111] *Ibídem.*, p. 79 y 80.

[112] *Ídem.*

[113] *Ibídem.*, p. 81.

proceso de calidad de los productos, sino una herramienta de normalización para obtener o mantener la uniformidad y el carácter predecible de la misma.[114]

El Comité Técnico 176 (uno de los más importantes dentro de la ISO) fue constituido formalmente en 1979 y elaboró la serie de normas ISO 9000 en 1986, publicándolas en 1987. El Comité Técnico 176 (ISO/TC 176) es el encargado de elaborar, revisar y mejorar continuamente las normas medulares de la ISO 9000, trabajando en conjunto con otros Comités de la ISO y con la *International Electrotechnical Committee* (IEC) para desarrollar normas complementarias. En la década de los años ochenta, con la incorporación de nuevos países a la ISO y con el establecimiento del código de estándares del Acuerdo General de Tarifas y el Comercio (GATT), a recomendación expresa de la ISO, la Organización Internacional de Normalización consolidó su expansión. Actualmente es reconocida como una federación mundial de cuerpos normativos nacionales, y representa en la actualidad a más de 90 países, encausando el desarrollo de la normalización, así como las actividades relacionadas a los estándares industriales, con la finalidad de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, por medio de cooperación intelectual, científica, tecnológica y económica.[115]

2.10.3. Serie de normas ISO 9000.

La Organización Internacional de Normalización diseñó un conjunto de normas técnicas denominadas ISO 9000, cuyo propósito es definir las directrices y requisitos mínimos que deben de cumplir los sistemas de gestión de la calidad para garantizar la conformidad del producto o servicio por parte del consumidor y su mejora permanente. La serie de normas ISO 9000, en su versión del año 2000, buscan una aplicabilidad universal de la gestión de la calidad a toda organización: comercial o no comercial, nacional o internacional, pública o privada, independientemente del tamaño de ésta.

---

[114] *Ibídem.*, p. 86.

[115] *Ibídem.*, p. 87.

Las normas ISO 9000 son utilizadas como marco referencial para diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de la calidad, identificando criterios que ayudan a que la empresa satisfaga las necesidades de sus clientes, por lo que se establecen y documentan criterios y especificaciones que los productos (outputs) de la empresa deben cumplir.

La normalización mediante la serie ISO 9000 sugiere la formalización de los procesos de trabajo, mejorando su funcionamiento y eficiencia, además de garantizar que el producto cumplirá los requisitos definidos por el cliente. Estas capacidades de la organización quedan formalizadas por medio de un documento extendido por entidades u organismos facultados y especializados, la certificación, constancia que garantiza al cliente, que el producto adquirido cumple las especificaciones marcadas.

Las normas ISO 9000 rigen cada vez en mayor medida las relaciones contractuales y comerciales cliente-proveedor a nivel nacional e internacional, ya que facilita el intercambio de bienes, productos y mercancías en general, reduciendo costos intermedios en los procesos económicos globales. Como se mencionó líneas atrás, la serie de normas ISO 9000 son diseñadas, revisadas y actualizadas por el Comité Técnico 176 (ISO/TC 176), especializado en Gestión de la Calidad y Aseguramiento de la Calidad.[116]

En 1987, fueron publicadas por primera vez las normas ISO 9000, que están basadas en "la norma británica BS 5750, la norma canadiense CSA Z299 y la estadounidense ASQC

[116] Cabe hacer mención que para la versión del año 2000 de la serie de normas internacionales ISO 9000 el Subcomité SC 2, Sistemas de la Calidad, fue el responsable directo de estas tareas; así mismo, que la traducción de la serie de normas fue realizado por el Grupo de Trabajo *Spanish Translation Task Group*, del mismo ISO/TC 176, en el que participaron representantes de los organismos internacionales de normalización y del sector empresarial de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

De igual forma, colaboraron representantes de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), y del Instituto Latinoamericano de Aseguramiento de la Calidad (INLAC).

Z1.15 mil Q99858A, y un segundo grado más limitado en los lineamientos de la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses JUSE.[117]

Siete años más tarde, en 1994, fueron revisadas, dando como resultado la serie de normas ISO 9000:1994, que está compuesta por cinco documentos que se estructuran del siguiente modo: En primer lugar, encontramos las tres normas propiamente dichas, ISO 9001, 9002 y 9003. En segundo lugar encontramos un conjunto de documentos cuyo objetivo es orientar a las empresas sobre qué norma aplicar y el modo de hacerlo, ISO 9000-1 e ISO 9004-1.[118]

En el año de 1999, la familia de normas internacionales ISO 9000 sufrió su primera actualización, atendiendo a la necesidad de ampliar el enfoque de calidad, del aseguramiento de la calidad a la mejora continua, dando como resultado la versión 2000 de las normas. Las principales diferencias entre la versión 1994 y 2000 de las normas ISO son:

a) Se amplía el concepto de la calidad, de cumplir con requisitos a hacer una gestión que mejore continuamente, reduciendo errores y buscando la excelencia, en general, acercándose a la calidad total;

b) La norma ISO 9001:2000 sustituye a las normas ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994;

c) Se articula la norma basada en la gestión por procesos, este enfoque sistémico permite una aplicabilidad universal de la norma a cualquier empresa;

d) El enfoque de la norma deja el carácter mecanicista para vislumbrar la organización de forma holística y centrada en el capital humano; y,

---

[117] *Ibídem.*, p. 85.

[118] Moreno Luzón, María, *Gestión de la calidad y Diseño de las organizaciones, Teoría y estudio del caso*, España, Prentice Hall, 2001, p. 392.

e) Los requisitos de la norma ISO 9000 presentan mayor complementariedad con otras normas de la familia ISO, como la norma ISO 14000 de gestión ambiental.[119]

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las versiones 1994 y 2000 de las normas ISO, para posteriormente describir la serie ISO 9000:2000.

Cuadro 4. Las normas ISO 9000:2000 y sus equivalentes en la versión de 1994.

Normas ISO 9000:1994.	Normas ISO 9000:2000.
ISO 9000-1: 1994 Normas para la gestión de la calidad y el aseguramiento de la calidad.	ISO 9000: 2000 Sistemas de Gestión de la Calidad - Principios y vocabulario.
ISO 9001:1994 Sistemas de la calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio postventa.	ISO 9001:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad - Requisitos.
ISO 9002:1994 Sistemas de la calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en la producción, la instalación y el servicio postventa.	ISO 9004:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad - Recomendaciones para llevar a cabo la mejora.
ISO 9003:1994 Sistemas de la calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en la inspección y los ensayos finales.	- ----------

[119] ISO 9000:2000; Sistemas de gestión de la calidad - Principios y vocabulario: Se establece la terminología y las definiciones utilizadas en las normas. Incluye los principios genéricos que inspiran esta nueva versión de la norma. Este documento remplaza la norma ISO 8402:1994 y los capítulos 4 y 5 de la norma ISO 9000-1:1994.

ISO 9001:2000; Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos: Sustituye la versión del año 1994 de las normas ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003. Esta nueva versión de la norma

ISO 9004-1:1994 Gestión de la calidad y elementos del sistema de la calidad.	- ----------

no sólo hace referencia a la necesidad de que las organizaciones demuestren su capacidad para satisfacer las expectativas del cliente, hace hincapié en la mejora continua de los procesos, acercándose a la visión seguida por la gestión de la calidad total. Se articula considerando a la organización como un conjunto de procesos interrelacionados.

La norma es universal para cualquier tipo de empresa, independientemente del output producido, por lo que corresponde a cada organización determinar los apartados que aplican de la norma en cada caso.

ISO 9004:2000; Sistemas de gestión de la calidad - Recomendaciones para llevar a cabo la mejora: Esta norma está diseñada de forma similar a la ISO 9001:2000 y su uso conjunto, aunque también se pueden aplicar de forma separada. La norma ISO 9004:2000 no está pensada para utilizarse como una guía para cumplir los requisitos de la norma, como la ISO 9001:2000; está pensada para aquellas empresas que quieren ir más allá de los requisitos de la norma ISO 9001:2000, introduciéndose en una dinámica de mejora continua con un enfoque de GCT [gestión de la calidad total].[120]

La serie de normas internacionales ISO 9000:2000, como todas las normas diseñadas por la Organización Internacional de Normalización tienen un carácter voluntario para su aplicabilidad, es decir que se instituyen por consenso privado; por tanto, la ISO es una organización no gubernamental sin autoridad para imponer sus normas o determinación en Estado u organización alguna, con excepción de los países e industrias que adoptan la normalización establecida por la ISO y la integran como parte de sus requerimientos legales. Las normas ISO tienen su equivalente en las normas mexicanas de control de

[120] *Ibídem.*, p. 396.

calidad, identificadas con la nomenclatura NMX-CC.[121]

Las normas de la serie ISO 9000 unifican criterios para estándares de sistemas de calidad con el propósito de facilitar las evaluaciones y evitar confusiones en el desarrollo de los ciclos de producción locales, nacionales y globales; recabando los puntos fundamentales y más destacados de cada una de las normas nacionales de las potencias económicas, excluyendo las consideraciones de los países en vías de desarrollo que, en el peor de los casos, no cuentan siquiera con una normatividad nacional en materia de calidad.

2.10.4. Antecedentes de la implementación de sistemas de gestión de la calidad basados en la norma ISO 9001 en el gobierno mexicano.

En años recientes hemos sido testigos de una serie de sorprendentes transformaciones a escala mundial, caracterizadas por una fuerte competencia de los mercados, una incesante revolución tecnológica y aceleradas mutaciones de los procesos productivos. Cada vez de manera más intensa, la globalización de la actividad económica ha obligado a los países a transformar sus plantas productivas, a fin de abatir costos e incrementar la eficiencia y calidad en la producción de bienes y servicios.[122] En este contexto, no sólo las organizaciones privadas se ven en la imperiosa necesidad de cambiar, de modernizar sus sistemas administrativos e incorporar prácticas novedosas. Los gobiernos nacionales no sólo deben ser agentes inductores del cambio y de una nutrida modernización administrativa en el sector industrial, comercial y de servicios; que busquen formas avanzadas y eficientes de organizar el trabajo para una mejor inserción en los mercados mundiales.

El gobierno no sólo debe impulsar la actividad productiva mediante estímulos, la

---

[121] La norma mexicana equivalente a la norma internacional ISO 9001:2000 es la NMX-CC-9001-IMNC-2000.

[122] *Cfr.* Argüelles, *Antonio, Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi, en Gestión y Política Pública,* México, CIDE, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, p. 4311 y *ss.*

administración pública tiene que ser competitiva (...) le corresponde al gobierno prestar servicios a agentes económicos con un grado de eficiencia, oportunidad y costos similares a los brindados por los gobiernos de otros países, de tal manera que su acción constituya una ventaja comparativa que incida en una mayor competitividad de la economía mexicana.[123]

La administración pública debe predicar con el ejemplo, debe cambiar ante contextos altamente mutables, debe modernizarse ante la necesidad de ofrecer servicios de calidad en un escenario de incesante competencia internacional, debe adoptar prácticas novedosas y exitosas, adecuándolas a las particularidades nacionales.

En México, a partir de 1985 se observa la aplicación de postulados de la calidad total y estrategias de mejora continua en instituciones gubernamentales mexicanas. Una de las primeras instituciones públicas en adoptar este enfoque administrativo es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con los llamados círculos de calidad, la iniciativa provino del Director, pero debido a que era un tema recién llegado a México no fue lo suficientemente fuerte para lograr cambiar la cultura de los trabajadores del Instituto.[124] Este esfuerzo se amplió a las delegaciones del IMSS en Baja California Sur, Sonora, Guanajuato y Oaxaca, con resultados positivos, pero limitados.

En 1989, a través de decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre, se instituyó el Premio Nacional de Calidad con el objetivo de diseñar, promover e incitar el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad. El Premio adopta nueve categorías: industrial grande, industrial mediana, industrial pequeña, comercial grande, comercial mediana, comercial pequeña, servicios grandes, servicios mediana y servicios pequeña.

---

[123] *Ibídem.*, p. 55.

[124] *Cfr.* Silva Calva, Víctor y Briones, Juan Manuel, *Administración por calidad, teoría y práctica en el Instituto Mexicano del Seguro Social*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Especialidad en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 1994, p. 131 y *ss.*

El Premio se efectúa anualmente desde entonces. En ese mismo año se creó el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, cuyo objetivo central era adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios que ofrecía el Ejecutivo Federal. A estas medidas se sumaron el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal que buscó mejorar la calidad de los servicios públicos y una adecuada atención ciudadana.

Los enfoques de calidad total en México fueron adoptados en primera instancia dentro de la Administración Pública Federal, teniendo resultados variables. Las dependencias del gobierno federal que destacaron en sus programas entre 1989 y 1993 fueron la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, Petróleos Mexicanos y algunas Secretarías de Estado.[125] El programa de más amplia difusión entre 1989 y 1993, a nivel de Secretarías de Estado, perteneció a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que implementó acciones que tuvieron importantes avances, sobre todo en sus Delegaciones Federales. Es pertinente señalar que el programa más ambicioso en esas fechas fue el de la Comisión Federal de Electricidad,[126] que ha superado sus metas y mejorado actitudes, en forma constante, desde 1987.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, que puso especial atención en la medición y evaluación de la gestión pública en términos de resultados, adoptando corrientes modernas de la administración, en específico, la planeación estratégica y la gestión de la calidad total. A partir de 1996, le es agregada una nueva categoría al Premio Nacional de Calidad: Gobierno, con la finalidad de que el sector

---

[125] *Cfr.* Lledias Sandoval, Armando, *Administración Pública y Calidad Total en México, Estudio de Caso: La Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995-2000.)*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Especialidad en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 2002, p. 58.

[126] *Ibídem.*, p. 58.

público participe y sean reconocidos sus esfuerzos.

Para el sexenio encabezado por Vicente Fox Quezada, el rumbo que la Administración Pública Federal debía tomar quedó establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que indica:

> El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del que hacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad (...) Requerimos un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar (...) Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano (...) Requerimos un gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que eviten y prevengan los actos de corrupción, basado en un estricto código de ética.[127]

La mayoría de las veces, el Ejecutivo Federal es la primera instancia gubernamental en adoptar esquemas innovadores de gestión basados en enfoques de vanguardia administrativa. No obstante, de forma paulatina los gobiernos estatales comenzaron a adoptar el enfoque de administración basado en la calidad total. El Gobierno de Nuevo León, que en 1992 adoptó el Plan Maestro de Modernización y Calidad (MAC), que fungió como guía para elaborar los programas operativos de las dependencias gubernamentales.

---

[127] *Véase*, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, 2001-2006, p. 63 y 64.

Ese mismo año se creó el Centro de Capacitación en Calidad (CECCAL) y se instituyó el Premio de Calidad Estatal.

También en 1992, pero en Chihuahua, se creó el Premio Chihuahua de la Calidad y la Excelencia. El gobernador contrató los servicios del Centro Chihuahuense de la Calidad y la Productividad, que en conjunción con el Programa Estatal de Simplificación Administrativa crearon proyectos enfocados a la mejora sustantiva en la calidad de los servicios públicos.[128]

En Tamaulipas se creó el modelo ISEA de calidad por medio del cual se estableció el Programa de Calidad Total y la creación del Instituto Tamaulipeco para la Evaluación de la productividad y la Calidad (ITEC). A partir de 1994 se operó un programa de sensibilización mediante cursos y talleres dirigidos a servidores públicos e impartidos por consultores y especialistas en calidad total. Asimismo, pueden enumerarse casos de la implementación de sistemas de gestión de la calidad, desde esas fechas, en los estados de Coahuila, Puebla, Veracruz, Campeche, Yucatán, San Luis Potosí, Guanajuato y desde luego, en el Estado de México.[129]

En el ámbito municipal son exiguas las experiencias de adopción de modelos de gestión de la calidad total, anteriores a 2003. Puede citarse el caso de Tlalnepantla de Baz, municipio metropolitano del Estado de México, que durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 pudo certificar 13 áreas de su administración pública municipal en la ISO 9001:2000. En 2006 eran 30 municipios mexicanos y 2 delegaciones del Distrito Federal las que contaban por lo menos con un proceso certificado mediante la norma ISO 9001:2000.[130]

---

[128] *Cfr.* Badillo Vargas, Ruth, *La calidad en los servicios públicos, el caso específico del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Especialidad en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 2002, p. 50 y *ss.*

[129] *Ídem.*

[130] *Véase,* Revista Contacto de la Unión Empresarial, Año 15, No. 182, Edición Especial, junio-julio, 2006, pp. 57 a 156 www.inafed.gob.mx, (Consultado en febrero de 2007).

Si consideramos que en México existen 2,439 municipios reconocidos formalmente,[131] aquellos que cuentan con certificación en esta norma corresponden a poco más del 1% por ciento. Estos municipios se localizan en 19 de las 32 entidades federativas del país y ostentan en total solamente 100 certificaciones de las 4,900 otorgadas a organizaciones mexicanas hasta ese año.[132]

El siguiente cuadro señala los municipios mexicanos que han certificado parte de su administración pública en la ISO 9001:2000, la entidad federativa a la que corresponden y el número de certificaciones obtenidas.[65]

Cuadro 2. Municipios mexicanos certificados en la norma ISO 9001:2000.

Municipio/Delegación	Entidad Federativa	Número de Certificaciones
Ecatepec de Morelos	Estado de México	14
Tlalnepantla de Baz	Estado de México	13
Aguascalientes	Aguascalientes	11
León	Guanajuato	9
Zapopan	Jalisco	6
Colima	Colima	4
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	4
Matamoros	Tamaulipas	4
Tijuana	Baja California	3
Gustavo A. Madero	Distrito Federal	3

[131] *Ibídem.*, p. 156.

[132] El Anexo 2 presenta una relación completa de los municipios mexicanos que han certificado su administración pública en la norma ISO 9001:2000, agrupándolos por Organismo Certificador e indicando el municipio, el área certificada (en algunos casos), la entidad federativa a la que pertenece y el alcance de la certificación (en algunos casos).

Guadalajara	Jalisco	3
Solidaridad	Quintana Roo	3
Chihuahua	Chihuahua	2
Miguel Hidalgo	Distrito Federal	2
Cuautitlán Izcalli	Estado de México	2
Metepec	Estado de México	2
Mérida	Yucatán	2
Saltillo	Coahuila	1
Torreón	Coahuila	1
Atizapán de Zaragoza	Estado de México	1
Toluca	Estado de México	1
Tultitlán	Estado de México	1
Acapulco de Juárez	Guerrero	1

Cuadro 2. Municipios mexicanos certificados en la norma ISO 9001:2000.

Municipio/Delegación	Entidad Federativa	Número de Certificaciones
Pachuca	Hidalgo	1
Corregidora	Querétaro	1
Querétaro	Querétaro	1
Mocorito	Sinaloa	1
Cajeme, Obregón	Sonora	1
Hermosillo	Sonora	1
Navojoa	Sonora	1
Reynosa	Tamaulipas	1
Veracruz	Veracruz	1
No Identificado	19	1
Total	32	19	100

Capítulo Tercero

Marco Teórico Referencial

3.1. El Estado de Chiapas.

Para la cabal comprensión del derecho administrativo chiapaneco y en particular del municipio de San Cristóbal de Las Casas es indispensable conocer los aspectos principales del estado de Chiapas.[133]

3.1.1. Geografía.

El Estado de Chiapas tiene una superficie de 75,634 km2. Chiapas es el octavo estado más grande en la República mexicana, lo cual representa el 3.8% de la superficie del país; se localiza al sureste de México, y colinda al norte con el estado de Tabasco, al oeste con los estados de Veracruz y Oaxaca, al sur con el océano Pacífico y al este con la República de Guatemala. Tiene por coordenadas geográficas extremas: al norte 17°59', al sur 14° 32' de latitud norte; al este 90°22', al oeste 94°14'de longitud oeste.

Chiapas tiene una privilegiada posición, al encontrarse en la línea divisoria internacional compartiendo con Guatemala 658.5 km, que constituye 58% de la frontera sur de México.

Existen siete regiones fisiográficas: llanura costera del Pacífico, caracterizada por esteros, lagunas costeras y las playas de Puerto Arista; en la Sierra Madre de Chiapas predominan climas cálidos y templados con diferente grado de humedad; la depresión central es irrigada por gran cantidad de ríos que conforman la cuenca del Grijalva. En el altiplano central existen altitudes que alcanzan los 2,100 metros; sobresalen marcados accidentes orográficos en las montañas del norte, mientras que las montañas del oriente están

[133] Fernández Ruiz, Jorge, *et. al.*, *Derecho Administrativo del Estado Chiapas.* México, Porrúa, 2010, p. 13.

constituidas por una serie de paralelas que forman impresionantes cañadas. A la llanura costera del Golfo correspondiente terrenos planos con algunos pantanos.

En el estado se concentra el 30% del agua superficial del país producto de los cauces de los ríos Grijalva, Usumacinta, Lacantúm, Jataté, así como las presas Belisario Domínguez, Nezahualcóyotl, Peñitas y Chicoasén, y también de los lagos de Montebello, Colón y Miramar, dando origen a diez cuencas hidrológicas, siendo la del rio Grijalva la más importante del país.[134]

Chiapas tiene 37 áreas naturales protegidas, entre las que destacan las reservas de la biosfera, por ser patrimonio de la humanidad; Montes Azules tiene la región hidrológica más grande de México. Los caprichos relieves montañosos de La Sepultura son de los más bellos del país; La Encrucijada posee los manglares más altos del Pacífico americano; la reserva El Ocote es considerada como uno de los complejos cavernarios más importantes de todo el mundo, y el Triunfo, caracterizado por bosques de niebla y selva tropical, donde se refugian numerosas especies de fauna y flora en peligro de extinción, entre ellas el quetzal.

Debido a su ubicación y la heterogeneidad de su relieve, Chiapas presenta una gran riqueza de climas. Varía desde un cálido húmedo al norte del estado, con lluvias todo el año y una temperatura media de 20°C, hasta los altos de Chiapas la zona más fría con un clima templado subhumedo, lluvias en verano y una media de 14°C. En la vertiente del Pacífico el clima es cálido, con temperaturas de hasta 28°C, y abundantes lluvias en verano.

Vías de comunicación. Chiapas se ubica al sureste de la República mexicana, posee una importante red caminera, que facilita la comunicación tanto al interior como al exterior del estado, además de contar con vías férreas, puertos, aeropuertos, así como aeropistas, que comunican localidades que no tienen acceso por vía terrestre.

---

[134] *Ibídem.*, p. 14.

Carreteras; la longitud de las carreteras del estado es de 20,461 km, de los cuales 10,608 son federales y 9,853 km son estatales.
Las principales carreteras son: la carretera federal 200, que corre paralelamente a la costa, entra al estado por la localidad de Arriaga, pasa por Tonalá, Pijijiapan, Mapastepec, Escuintla, Huixtla y Tapachula.

La carretera 195 entra a la entidad al norte por Pichucalco, continúa a Solosuchiapa, Tapilula, Jitotol, Soyaló, Ixtapa y se une a la carretera 190, que viene del poniente y cruza la entidad de oeste a sureste, se introduce al estado por la localidad de Rizo de Oro. Entre estas localidades y la cabecera municipal de Cintapala de Figueroa se desprende una carretera con el mismo número (190), que se une a la localidad de Arriaga; de Cintapala de Figueroa continúa hasta Tuxtla Gutiérrez, después a San Cristóbal de las Casas, Teopisca, Comitán de Domínguez, y sale del estado para ingresar a la República de Guatemala.

La carretera federal 186 cruza de oeste a este a la entidad al norte entre los municipios de Palenque y Catazajá. De esta localidad se desprende hacia el sur la carretera 199. En su recorrido comunica a las localidades de Palenque, Ocosingo, Huixtla, y se une a al carretera 190.[135]

De la ciudad de Tapachula sale la carretera 225, que comunica a Puerto Madero; existe otra carretera, la 211, que une las carreteras 190 y 200, pasando por las localidades de Frontera de Comalapa, Amatenango de la Frontera, Motozintla de Mendoza y Huixtla.

Vías férreas, la entidad posee 547.8 km de vías férreas. La principal línea corre paralelamente con la carretera 200 a lo largo de la línea de costa; sus principales estaciones son Arriaga, Tonala, Pijijiapa, Mapastepec, Escuintla, Huixtla y Tapachula. De aquí modifica su trayectoria hacia el sur; en la estación Los Toros se bifurca la vía, una llega a la estación Puerto Madero y la otra a Ciudad Hidalgo.

[135] *Ídem.*

Aeropuertos: de los seis aeropuertos que tiene Chiapas, cinco dan servicio nacional, se ubican en los municipios de Comitán de Domínguez, Ocozocoautla de Espinosa, Palenque, San Cristóbal de Las Casas y Tuxtla Gutiérrez, el aeropuerto que se localiza en Tapachula ofrece servicio internacional, además, en la entidad se encuentran distribuidos 24 aeródromos.[136]

Puerto marítimo: el estado cuenta con Puerto Chiapas en Tapachula.

3.1.2. Historia.

3.1.2.1. La conquista.

En tiempos muy remotos llegaron al Tepetchia (peñón izquierdo del Cañon del Sumidero) tribus de guerreros chiapanecos, guiados por el viejo cacique Nandalumí, procedentes de Nicoya, Nicaragua, y fundaron el pueblo de Nadiumé. Desde allí comenzaron a someter a los zoques, tzotziles, tzeltales y mames, para convertirlos en tributarios. Posteriormente en 1486 los aztecas invaden el pueblo y le cambian el nombre de Nandiumé por el de Teochiapan.

Poco tiempo después de la conquista y el reparto del imperio azteca (1521), el capitán Luis Marín, de la Villa del Espíritu Santo (hoy Coatzacoalcos, Veracruz) al frente de 111 soldados españoles armados y seguidos por 80 guerreros aztecas, invadió las regiones ocupadas por los zoques, chiapanecas, tzeltales y tzotziles (1524).

Después del señalado triunfo de los hispanos, en el que jugó un importante papel el capitán Bernal Díaz del Castillo, encomendero del pueblo de Chamula, surgieron las diferencias entre los conquistadores españoles, por las inconformidades en el reparto del botín. Estas diferencias y el reducido número de soldados hicieron imposible la colonización de Chiapas, misma que tuvo que esperar cuatro años más. En tanto, la provincia del Soconusco ya había sido sometida, en 1524, por el capitán Pedro de Alvarado.

---

[136] *Loc. Cit.*

En 1528, el capitán Diego de Mazariegos, al mando de tropas más numerosas, mejor organizadas y con el apoyo de Alonso de Estrada, gobernador de la Nueva España, vence a los chiapanecos, después de encarnizadas batallas en el Tepetchia. Una vez sojuzgados los chiapanecas los guerreros más temerarios de la región y de la Nueva España los conquistadores hispanos van sometiendo uno a uno a los diversos grupos étnicos de Chiapas hasta dominarlos completamente.

En tal virtud, el capitán Diego de Mazariegos funda el 1° de marzo de 1528, alrededor de una vetusta ceiba, la Villa Real de Chiapas (Chiapa de los Indios), hoy Chiapa de Corzo.

Días después, los españoles atraviesan las partes más altas de Chiapas, con motivo de la llegada de Pedro de Portocarrero a la región de Comitán, para extender los territorios conquistados por Pedro de Alvarado, adelantado, gobernador y capitán general de Guatemala. Una vez arreglado el conflicto, Diego de Mazariegos regresa por el Valle de Jovel (llamado Hueyzacatlán por los aztecas) y observa que el clima es más benigno, en tanto que en la margen derecha del Río Grande de Chiapas, lugar donde había fundado el primer pueblo, no les era del todo favorable.

Fue así como el 31 de marzo de ese mismo año funda otro pueblo con el mismo nombre de Villa Real de Chiapa de los Españoles (hoy San Cristóbal de Las Casas) en recuerdo de Ciudad Real, España, cuna del conquistador manchego Diego de Mazariegos. Posteriormente, en 1531 la provincia de Chiapas pasa a depender, por real orden, al gobierno de Guatemala. La conquista se había consumado.

3.1.2.2. La colonización.

Una vez consolidada la conquista de los zoques, chiapanecas, tzeltales y tzotziles, en 1528 comienzan las primeras incursiones para sojuzgar a los otros grupos lingüísticos de Chiapas; coles, tojolabales y lacandones. En el primer enfrentamiento con los lacandones, los soldados españoles fueron derrotados (1529).

Por otra parte, Baltazar Guerra de la Vega, encomendero de Chiapa de los Indios, aumenta el tributo a los chiapanecas, por los que éstos huyen y se esconden en unas cuevas del Cañón del Sumidero (1531), desde donde emprenden el levantamiento contra el encomendero. Esto constituyó la primera sublevación indígena, misma que fue sofocada por el propio Baltazar Guerra. Sin embargo, los chiapanecas no se dieron por vencidos, y durante tres años estuvieron rebelándose, hasta que finalmente fueron derrotados en la memorable batalla del Tepetchia (1534), que dio lugar a una de las versiones de la histórica leyenda del Cañón del Sumidero plasmada en el escudo de Chiapas.

En la época de la Colonia, las nuevas relaciones económicas aumentaron sensiblemente la producción y, por ende, la explotación de los indígenas. A partir de esta época los barrios de Ciudad Real (hoy San Cristóbal de las Casas) se fueron especializando en determinadas actividades artesanales. Se iniciaba el desarrollo de las fuerzas productivas y, con ello, el proceso de acumulación originaria del capital de Chiapas.

La época colonial de Chiapas se caracterizó por la encarnizada lucha de clases entre encomenderos, terratenientes y campesinos "encomendados"; y no entre castas, como lo han sugerido algunos historiadores.

El mal trato dado a los indígenas, la alimentación paupérrima y las prolongadas jornadas de trabajo fueron diezmando a los pueblos indios; unos huían a la selva o a las montañas; otros morían por hambre o por enfermedad. El rencor que sentían los indígenas hacia los intrusos fue creciendo hasta que explotó en la gran sublevación de 1712, donde participaron más de 32 pueblos, que más tarde fueron reducidos casi a cenizas.

De aquí en adelante el proceso de mestizaje y aculturación se fue acelerando. Sin embargo, entre criollos, mestizos, negros, indígenas y descendientes directos de los conquistadores había marcadas diferencias económicas, sociales, políticas e ideológicas.

Las noticias de emancipación de los Estados Unidos de Norteamérica (1776), de la Revolución francesa (1789), el debilitamiento de España por la invasión de Napoleón I

(1808) y el movimiento de Independencia de la Nueva España (1810), contribuyeron a crear en los criollos y mestizos las ideas independentistas, ampliamente difundidas por fray Matías de Córdoba, fray Ignacio de Barnoya y fray Juan Perrote.

3.1.2.3. La Independencia.

De 1810 a 1821 Centroamérica fue espectadora del movimiento independentista de Nueva España. Fray Matías de Córdoba, originario de Tapachula, fue el impulsor del movimiento independentista de Chiapas, el cual terminó con la proclamación de la Independencia, el 28 de agosto de 1821, de la ciudad de Comitán de la Corona Española, y al mismo tiempo adoptó el sistema de gobierno imperial de México.

Inmediatamente después, las autoridades municipales de Comitán redactaron y firmaron el acta de independencia, no sin antes protagonizar una serie de discusiones, por el temor a posibles represalias por parte de la Corona, pues aún no hacia su entrada triunfal don Agustín de Iturbide a la capital de la Nueva España.

Al día siguiente, el acta fue publicada el bando solemne, cuyas copias fueron remitidas al jefe del ejército imperial, al intendente de la provincia y a los principales ayuntamientos de la provincia de Ciudad Real, capital de las Chiapas, quien proclamó su independencia el 3 de septiembre del mismo año (1821); la villa de Tuxtla, el 4; el pueblo de Chiapa, el 7; la gvilla de Tapachula, el 23 de octubre; y así sucesivamente lo fueron haciendo los demás municipios. A invitación expresa de fray Matías de Córdoba, Guatemala proclamó su independencia el 15 de septiembre de 1821.

Un año después, el 16 de enero de 1822, la Regencia del Imperio Mexicano decretó la incorporación de Chiapas a México.

Fue así como, después de casi tres siglos de marginación, explotación y sometimiento, Chiapas logró su libertad, su independencia y su soberanía.

3.1.2.4. Incorporación a la Federación mexicana.

Chiapas, que de manera espontánea se uniera a México en 1821, volvió a ser provincia autónoma tras la abdicación de Agustín de Iturbide, en marzo de 1823. En consecuencia, la Junta Suprema Provisional de Chiapas se encargó de declararla provincia independiente, tanto de México como de Guatemala, así como de cualquier otro país, según decreto del 9 de julio del mismo año.

En mitad de las acaloradas discusiones de si Chiapas debería integrarse a México o continuar con su independencia, el general mexicano Vicente Filisola aprovechó el desconcierto y disolvió la Junta Suprema Provisional, en un fallido intento por reintegrar Chiapas a México, pero de nueva cuenta, un puñado de valientes chiapanecos proclamó, el 26 de octubre, el Plan de Chiapas Libre, y reinstaló, el 29 del mismo mes, la referida Junta. El acto fue reconocido mediante decreto del 26 de mayo de 1824 por el Congreso mexicano.

Fue así como llegó a celebrarse el histórico plebiscito en que la mayoría del pueblo chiapaneco votó por continuar formando parte de México. Los resultados relevados por el escrutinio, realizado el 12 de septiembre de 1824, fueron los siguientes 96 mil 829 votos a favor de la Federación de Chiapas a México, 60 mil 400 votos por la unión a Guatemala y 15 mil 724 abstenciones. Dos días después, el 14 de septiembre, se escribió la memorable fecha, en que el pueblo chiapaneco decidió libre, independiente y soberanamente su destino, al unirse en forme definitiva a México.

3.2. División territorial.

La base de la división territorial de los estados de la República, según previene el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 3° de la Constitución particular del estado, es el municipio libre.

Así pues, el territorio del estado de Chiapas se divide en 118 municipios, mismos que se distribuyen en nueve regiones: Centro, Altos, Fronteriza, Frailesca, Norte, Selva, Sierra, Soconusco e Istmo-Costa.

3.2.1. Población.

El II Conteo de la Población y Vivienda 2005 indica que en el estado de Chiapas viven 58 personas por kilómetro cuadrado, de las cuales 48% de la población es urbana y 52% rural; asimismo, muestra que al igual que sucede en todos los estados del país y en otros países del mundo, las mujeres en Chiapas viven, en promedio, más que los hombres.

La estadística revela también que en 2005, en Chiapas, la población analfabeta es de 560,430 personas; es decir, que 21 de cada cien habitantes de quince años y más no saben leer y escribir.

Por otra parte, en Chiapas, 26 de cada cien personas de cinco años y más hablan lengua indígena, y siete de ellas no hablan español.

3.2.2. Personalidad jurídica.

El Código Civil Federal reconoce como personas morales, también llamadas jurídicas, a los estados de la República, al establecer:

> Artículo 25. Son personas morales:
>
> **I.** La nación, los estados y los municipios;
>
> **II.** Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin ilícito, siempre que no fueron desconocidas por la ley;

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

El artículo 23 del Código Civil para el Estado de Chiapas reproduce literalmente el artículo 25 del Código Civil Federal, pero omite la fracción VII, relativa a las personas morales extranjeras de naturaleza privada. En consecuencia, de conformidad con ambos artículos de los ordenamientos legales civiles de la Federación, el estado de Chiapas es una persona morales y, por tanto, tiene personalidad jurídica propia.[137]

3.2.3. Estructura política.

Constitucionalmente, el estado de Chiapas se estructura mediante los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias, legislativas, ejecutivas y judiciales, que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. El artículo 3°. De la Constitución política chiapaneca coincide con el artículo 115 de la

[137] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo,* 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 33.

Constitución federal, al adoptar como base de su organización política y administrativa el municipio libre.

En consecuencia con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución nacional, el artículo 14 de la Constitución particular de Chiapas dispone que el Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, que se concedan al Ejecutivo.[138]

3.2.4. El Poder Legislativo.

Los artículos 15 y 16 de la Constitución particular del estado de Chiapas disponen que el Poder Legislativo se deposite en una asamblea de representantes del pueblo, que se denominará Congreso del Estado, el cual se integrará con veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y hasta por dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional.

3.2.5. El Poder Judicial.

En cuanto al Poder Judicial, mediante reforma a la Constitución chiapaneca, publicada en el Periódico Oficial del 14 de noviembre de 2007, los artículos 49 y 50 disponen que para el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Judicial contará con:

- Una Magistratura Superior del Estado, compuesta por un Tribunal Constitucional y Salas regionales colegiadas por materia y mixtas que determine el Consejo de la Magistratura;

[138] Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1994, t. I, p. 72.

- Un Consejo de la Magistratura;
- Un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa;
- Un Tribunal del Trabajo Burocrático;
- Juzgados de Primera Instancia;
- Juzgados y Salas especializadas en justicia para adolecentes;
- Juzgados de paz y conciliación;
- Juzgados de paz y conciliación indígena, y juzgados municipales;
- Así mismo, contará con un Centro de Justicia Alternativa y un Instituto de la Defensoría Social.

El presidente del Tribunal Constitucional lo será también de la Magistratura Superior del Estado, quien será electo cada tres años con posibilidades de reelección por hasta una sola vez; a él corresponderá la administración del tribunal, y tendrá la representación del Poder Judicial del Estado.

3.2.6. El Poder Ejecutivo.

En lo concerniente al Poder Ejecutivo, la Constitución particular del estado de Chiapas dispone que aquél se deposite en un ciudadano, que se denominará "gobernador del estado de Chiapas", estableciendo en su artículo 35 los siguientes requisitos para ocupar ese cargo:

- Haber nacido en Chiapas o ser hijo de padre o madre chiapanecos;

- Estar en pleno goce de sus derechos y con residencia efectiva no menos de ocho años.

- Tener 30 o más años de edad el día de la elección;

- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto o haberse separado por lo menos con cinco años de antelación a la fecha de la elección o designación;

- No tener empleo, cargo o comisión de la Federación, estado o municipio, o renunciar o estar separado de cualquiera de ellos cuando menos noventa días antes del día de la elección.

- En los casos de los cargos de elección popular federal, estatal o municipal, obtener la licencia respectiva en el plazo señalado;

- No haber ocupado anteriormente el cargo de gobernador constitucional por elección popular;

- No haber ocupado en el periodo inmediato anterior el cargo de gobernador provisional, interino o sustituto;

- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de aquellos cuya comisión lastime la buena fama pública, cualquiera que hubiere sido la pena impuesta;

- No tener parentesco por consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni por afinidad en los dos primeros o relación conyugal con el gobernador en ejercicio.

Como previenen los artículos 116 de la Constitución Federal y 34 de la particular de Chiapas, la elección de gobernador se realizará a través de elecciones auténticas, periódicas

y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y en los términos que disponga el código electoral.[139]

El artículo 42 de la Constitución chiapaneca confiere al gobernador del estado las siguientes facultades y obligaciones:

- Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado, proveyendo en la esfera administrativa a su fiel observancia;

- Ejecutar los actos administrativos que al Ejecutivo del estado encomienden las leyes federales,
- Mantener relaciones políticas con el gobierno federal y con los órganos de gobierno de los demás estados de la Federación;

- Solicitar la protección de los Poderes de la Unión en caso de sublevación o trastorno interior;

- Cuidar que los fondos públicos en todo caso estén bien asegurados y de que su recaudación y distribución se hagan con arreglo a la ley;

- Otorgar a los particulares, mediante concesión, la explotación de bienes propiedad del estado, o la prestación de servicios públicos cuando así proceda con arreglo a la legislación aplicable, pudiendo delegar al presente facultad en cualquier dependencia o entidad de la administración pública estatal, que a su juicio considere pertinente;

- Fomentar, por todos los medios posibles, la educación popular y procurar el adelanto y mejoramiento social y proveer, ejecutar o

[139] Fernández Ruiz, Jorge, *et. al.*, *op. cit.*, *supra* nota 133, p. 21.

convenir la realización de toda clase de mejorar morales y materiales en beneficio o en interés de la colectividad;

- Velar por la protección ciudadana, la seguridad pública, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad del estado;

- Ejercer el mando de la fuerza pública del estado y la de los municipios donde residiere habitual o transitoriamente;

- Iniciar leyes de amnistía o libertad con sentencia suspendida;

- Declarar los casos en que proceda la expropiación de bienes y derechos de particulares por causa de utilidad pública en la forma que establézcanlas leyes;

- Autorizar, expedir y cancelar patentes para el desempeño de la función notarial en los términos de la legislación respectiva;

- Decretar, de acuerdo con la legislación respectiva las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservar y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

- Expedir títulos profesionales conforme a la ley;

- Iniciar ante el Congreso las leyes y decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la administración pública;
- Solicitar a la Comisión Permanente que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias;

- Entre el dieciséis de noviembre y el dieciséis de diciembre de cada año, presentar al Congreso un informe debidamente documentado del estado que guarden los diversos ramos de la administración pública;

- Presentar cada año al Congreso, al tercer día de la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones, la cuenta pública correspondiente al año anterior.

- El ejercicio en el que proceda la renovación sexenal del poder ejecutivo, la cuenta pública que contemple los tres primeros trimestres del año, podrá ser presentada a más tardar el día 7 de diciembre de ese mismo año, encargándose la siguiente administración de entregar la correspondiente al último trimestre.

- Presentar al congreso del estado, en el último cuatrimestre del año respectivo, el presupuesto de egresos del año siguiente; en el caso que la presentación en el cuatrimestre mencionado no corresponda con el periodo ordinario de sesiones, se convocará; al congreso, a sesión extraordinaria.

- Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

- Someter a consideración del congreso o de la comisión permanente, los nombramientos de magistrados del supremo tribunal y el respectivo del tribunal del servicio civil del poder judicial del estado;

- Nombrar y remover libremente a los empleados y funcionarios de la administración pública del estado de Chiapas, respetando en todo

caso los derechos que les asistan conforme a la legislación aplicable;

- Turnar al procurador de justicia los asuntos que deban ventilarse ante los tribunales, para que ejercite ante ellos sus atribuciones legales, sin menoscabo de las facultades del ministerio público.

- El ejecutivo podrá nombrar cuando así lo crea conveniente, a algún abogado que lo represente en determinado asunto;

- Acordar que ocurran el secretario de gobierno o los secretarios de despacho a las sesiones del congreso para que den a éste los informes que pida o para apoyar en los debates las iniciativas que presentare o las observaciones que haga el ejecutivo a los proyectos de ley o decretos;

- Pedir la destitución por mala conducta de los funcionarios judiciales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 71;

- Crear patronatos en los cuales participe la ciudadanía como coadyuvante de la administración pública en actividad de interés social, dotándolos de los recursos necesarios para el mejor logro de sus fines, así como vigilar la correcta aplicación de dichos recursos por medio de supervisiones o auditorías;

- Convocar a plebiscito en los términos que establezca esta constitución y la ley de la materia, la cual dispondrá los requisitos, alcances, términos y procedimientos, a los que estará sujeto el ejercicio de esta facultad.

- A través del plebiscito, el titular del poder ejecutivo del estado, podrá consultar a la ciudadanía para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que no interfieran o impliquen actos o resoluciones de los poderes legislativo y judicial.

- Las demás que le confiera expresamente esta constitución.[140]

[140] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, México, SISTA, 2010, p. 76.

Capítulo Cuarto

El Municipio de San Cristóbal de Las Casas

4.1. Delimitación Espacial y Temporal.

4.1.1. Descripción del Municipio de San Cristóbal de Las Casas.

San Cristóbal De Las Casas es uno de los municipios que integran el Estado de Chiapas, está integrado por una superficie de 186.9 km^2 (compuesta por ciudad, 7 pueblos, 1 ranchería, 6 ejidos, 12 barrios, 163 fraccionamientos y 358 colonias) de los cuales el 72% es de uso de carácter urbano. La población se estima en 3.5 millones de habitantes. [141] De acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal de San Cristóbal de Las Casas 2009-2012, el 59.79% de la población total son personas originarias de distintos municipios y estados de la República, ubicándolo como un centro urbano de alta atracción poblacional,. Su tasa de crecimiento anual es de 2.93%. Sus características socio-demográficas ubican al municipio como uno de los más importantes en el ámbito nacional, no sólo por su concentración poblacional, además por su amplia área industrial e infraestructura educativa, médica, comercial y de servicios. La estructura productiva del municipio de San Cristóbal De Las Casas se ha modificado durante las últimas décadas, aumentando la importancia del sector terciario en detrimento de los sectores primario y secundario, tanto de valor agregado censal bruto como de población ocupada en estos sectores.[142]

Los servicios públicos del municipio son amplios; sin embargo, la demanda supera la capacidad instalada. El servicio de agua potable se ofrece mediante 65 pozos propios, 9 sistemas independientes y un bloque de líquido que representan un total de 4,712 litros por segundo que se distribuye por una red de 2,200 Km de tubería. La infraestructura hidráulica permite cubrir el 95% de la demanda total, dejando sin suministro a las zonas irregulares que carecen de tomas domiciliarias y que se abastecen mediante carros cisterna,

[141] *Véase Bando del Gobierno Municipal de San Cristóbal de Las Casas*, Chiapas 2010-2012, artículo 11.

[142] *Véase Plan de Desarrollo Municipal de San Cristóbal de Las Casas*, Chiapas 2010-2011, p. 43 y *ss.*

pipas o hidrantes públicos. Por su parte, casi el 90% de las viviendas del municipio cuentan con servicio de alcantarillado. El servicio de alumbrado público alcanza una cobertura del 88% aproximadamente, pero la mayor parte de las luminarias rebasan ya su vida útil. El servicio de recolección de basura se realiza mediante organizaciones de permisionarios y el total de desechos sólidos producidos se estima en 2,500 toneladas diarias.

Dentro de la infraestructura comercial se enumera: una central de abasto, 135 mercados públicos, distintas plazas comerciales y centros de autoservicio. La infraestructura educativa es amplia, se cuenta con 239 preprimarias, 580 primarias, 207 secundarias, 63 escuelas de bachillerato, 15 de bachillerato tecnológico y 11 universidades. El promedio de escolaridad de la población de San Cristóbal de Las Casas es de 8.3 años de educación formal. Cuenta con 46 unidades médicas en servicio de las instituciones públicas del sector salud: 9 del IMSS, 5 del ISSSTE, 2 y 8 del DIF para atender a una población derechohabiente que representa el 49.61% del total de habitantes del municipio. A estas cifras se añaden las instituciones médicas privadas.

4.1.2. Integración del ayuntamiento.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas en su artículo 58, insiste en que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, con las competencias que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución local y las leyes que de ella emanen. En su artículo 61 establece que serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y sus miembros durarán en su encargo tres años. En el ejercicio de gobierno, serán una asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas determina el número de integrantes que cada ayuntamiento chiapaneco debe tener, de acuerdo al número de habitantes.

La fracción IV de dicho artículo establece que en los casos de municipios con una población mayor a un millón de habitantes, se integrará con un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, por cada miembro del ayuntamiento habrá de elegirse un suplente. Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, por su parte, los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley (artículo 118, párrafo segundo).

Así, el H. Ayuntamiento Constitucional de San Cristóbal de Las Casas está integrado por un presidente municipal, tres síndicos y diecinueve regidores.[143] La función del cabildo es resolver colegiadamente los asuntos de su competencia; no obstante, y como lo previene la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas en su artículo 115 y el Bando Municipal de Gobierno de San Cristóbal De Las Casas de Morelos en su artículo 26, corresponde al presidente municipal la ejecución de las decisiones del ayuntamiento. Para llevar a efecto el despacho de los asuntos municipales y el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.[144]

4.1.3. Estructura de la administración pública municipal.

El Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, de acuerdo con el artículo 29 del Bando Municipal de Gobierno, para el ejercicio de sus facultades cuenta con las siguientes dependencias subordinadas al presidente municipal. El siguiente organigrama describe lo aquí señalado:

---

[143] *Véase Bando del Gobierno Municipal de San Cristóbal de Las Casas*, Chiapas 2010-2012, artículo 24.

[144] *Véase Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas*, col. Leyes y Códigos del Estado de Chiapas, Ediciones y Sistemas Especiales, artículo 86.

1. Secretaría del H. Ayuntamiento;
2. Tesorería Municipal;
3. Contraloría Interna;
4. Las Direcciones de:

    a. Administración;
    b. Obras y Servicios Públicos;
    c. Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
    d. Educación y Cultura;
    e. Protección Civil y Bomberos;
    f. Desarrollo Urbano y Ecología;
    g. Desarrollo y Fomento Económico;
    h. Desarrollo Social;
    i. Jurídica y Consultiva;
    j. Gobierno;
    k. Comunicación Social; y,
    l. Tenencia de la Tierra Urbana.

El Artículo 31 del mismo documento normativo refiere como organismos auxiliares del Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas:

1. El Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de San Cristóbal de Las Casas (SAPAM); y,
2. El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El artículo 36 del Bando indica que el ayuntamiento podrá crear los órganos auxiliares que considere necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal y el fomento de la participación ciudadana, con base en esta prerrogativa, también se cuenta con:

1. La Secretaría Particular;
2. La Secretaría Técnica;
3. La Coordinación de Información, Planeación, Programación y Evaluación;

La estructura administrativa del municipio de San Cristóbal de Las Casas es compleja y especializada en diversos ámbitos debido a las múltiples tareas gubernamentales necesarias y a las demandas incrementales de una población que también crece. El plan de Desarrollo Municipal establece que la estructura orgánica de la administración municipal de San Cristóbal de Las Casas, es un reflejo de los propósitos fundamentales de la autoridad municipal y representa el soporte operativo de las prioridades, programas y estrategias del plan. La estructura está diseñada para atender a la ciudadanía de manera profesional y bajo procesos modernos, ágiles y eficientes.[145]

4.1.4. Retrospectiva de la administración pública municipal.

Las condiciones que privaban en la administración pública municipal al entrar en funciones el H. Ayuntamiento Constitucional de San Cristóbal de Las Casas 2009-2012, eran complicadas.

Las capacidades materiales, humanas, financieras, tecnológicas y organizacionales eran rebasadas por la complejidad y magnitud de los diversos problemas en el municipio. Dentro de las dificultades tecnológicas que laceraban el correcto funcionamiento administrativo, se puede citar: insuficiencia en la infraestructura informática y de comunicaciones para satisfacer las necesidades de explotación y manejo de información; rezagos en la recepción y procesamiento de datos; equipos informáticos saturados, sobre utilizados u obsoletos; falta de sistematización y configuración de las redes locales (intranet) y los recursos de telecomunicaciones; pérdida de llamadas telefónicas -internas y externas- debido a problemas con el conmutador central.[146]

---

[145] *Véase Plan de Desarrollo Municipal de San Cristóbal de Las Casas*, Chiapas 2010-2011, p. 96 y *ss.*

[146] *Ibídem.*, p. 50.

Además, la infraestructura de los bienes inmuebles era deficiente, existía una nula administración de espacios y era persistente la necesidad de mantenimiento y modernización de inmobiliario, equipo e instalaciones. En materia de recursos humanos, las complicaciones eran: poca capacitación, actualización y profesionalización, tanto de servidores como de funcionarios públicos; bajos niveles de motivación e incentivos laborales; comunicación e integración deficiente en distintas áreas administrativas, que redunda en un ambiente laboral poco favorable; mala atención a la ciudadanía y escasa comunicación con ésta. Dentro de los problemas organizacionales y funcionales de la administración pública municipal, cabe destacar: la carencia de manuales de organización y de procedimientos; falta de información para la planificación, toma de decisiones, implementación y evaluación de los programas gubernamentales; inadecuada coordinación gubernamental; duplicación de funciones en algunos ámbitos; trámites complejos, largos y demorados que ocasionan corrupción y coyotaje. Si a estos problemas se añaden los que se presentan de forma permanente en la rama financiera (como el escaso presupuesto, la baja e ineficiente recaudación fiscal local, la mala aplicación presupuestal y los dispendios -voluntarios e involuntarios-), la situación se complica.

Durante los primeros meses de gestión, el H. Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas convocó a ciudadanos, especialistas y público interesado a participar en los Foros de Consulta,[147] como ejercicio democrático para encontrar propuestas de solución a los diferentes problemas municipales. Entre las ideas, que en materia de modernización administrativa proporcionó este ejercicio, se destacan: la simplificación de trámites administrativos para la regulación y apertura de micro, pequeñas y medianas industrias, comercios, cadenas y plazas comerciales; generar un catálogo de servicios municipales; reestructurar la administración pública; implantar el

[147] *Los Foros de Consulta Ciudadana* se realizaron del 21 al 24 de noviembre de 2009, registrándose un total de 361 ponencias por escrito; el foro fue dividido en siete temas y 19 mesas de trabajo. En el caso concreto de *la modernización integral de la administración y su financiamiento para el desarrollo*, se instalaron tres mesas de trabajo: 1. Hacienda Pública, simplificación administrativa y Contraloría Social; 2. Consolidación de una Gestión Pública eficiente y eficaz; 3. Desarrollo de la Función Pública Ética y de Calidad del Servicio Público, registrándose un total de 13 ponencias para el tema especifico.

servicio público municipal de carrera; crear la figura del "Contralor Ciudadano" para vigilar personalmente la conducta de los servidores y funcionarios en el ejercicio de su acción pública, como incentivo a la cultura de transparencia; y, la implementación de sistemas de gestión de la calidad.[148]

Un pésimo desempeño administrativo no sólo lleva al gobierno a incumplir o cumplir de forma deficiente su función social; además, provoca una pérdida de legitimidad, credibilidad y confianza en las instituciones, descontentos que pueden llevar a manifestaciones y tensión social, además de costos políticos en el corto, mediano y largo plazos. Así, es una necesidad la implementación de acciones correctivas para propiciar eficiencia y eficacia en las acciones gubernamentales. Dentro del Plan de Desarrollo Municipal de San Cristóbal de Las Casas 2009-2012 se define el Programa de Modernización Integral de la Administración Pública, cuyo objetivo principal es: eficientar la administración pública municipal, simplificando y agilizando los procedimientos para lograr una mejor atención al ciudadano, abatir costos administrativos y fortalecer las finanzas del municipio.[149]

Entre las prioridades definidas, destacan: la descentralización de las oficinas de recaudación y trámites administrativos, implementación de programas de simplificación administrativa, mejorar el servicio y mantenimiento de las instalaciones de trabajo de todas las áreas de la administración pública municipal, crear un sistema municipal de quejas y denuncias vía internet, establecer un sistema de transparencia administrativa dirigido a la ciudadanía del municipio, fortalecer las finanzas públicas del municipio mediante procesos modernos de recaudación, crear un servicio público municipal de carrera y profesionalizar a los servidores públicos municipales, establecer lineamientos para la contratación del personal y, obtener la certificación de calidad ISO 9000 para distintas áreas de la administración pública municipal.[150]

---

[148] *Véase Los Foros de Consulta Ciudadana,* San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, p. 70.

[149] *Ibídem.*, p. 81.

[150] *Ídem.*

4.2. Etapas de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad.

Se decidió adoptar la gestión basada en la calidad total, en diversas áreas de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, debido a que era necesario cambiar la cultura laboral y adoptar un enfoque administrativo centrado en la ciudadanía; sin embargo, no existe un método exclusivo para implementarlos. El proceso para adoptar los sistemas de gestión de la calidad es distinto de una organización a otra, debido a las variables internas y externas de cada una.

La estructura del sector, las restricciones legales, las restricciones financieras, la definición de calidad, la heterogeneidad al interior de la organización, el estilo de dirección, la cultura laboral; en general, las particularidades de cada organización son las que determinan el proceso y la secuencia de sus pasos. En el caso concreto de San Cristóbal de Las Casas, antes de implantar los sistemas de gestión de la calidad, se efectúo un diagnóstico que determinó los factores internos y externos que podrían favorecer u obstaculizar el proyecto de cambio, mediante un análisis FODA.[151]

El diagnóstico no pretende elaborar una imagen completa de la realidad, es apenas un esbozo de las realidades posibles de construirse que otorguen una dirección a la organización. Considerando la realidad como un espacio dinámico y mutable, los diagnósticos deben diseñarse y rediseñarse continuamente.

---

[151] El análisis FODA (WOTS por sus siglas en ingles: *Weakness, oportunities, threat, strengths*), es una técnica diseñada por Kenneth Andrews de la Escuela de negocios de Harvard quien estableció que los cambios al medio ambiente dan lugar a oportunidades y amenazas, y las fortalezas y debilidades son adaptadas para evitar nuevas amenazas y para tomar ventaja de las oportunidades. Éste es uno de los principales estudios para el diagnóstico, pues contiene la discusión más completa acerca de los factores claves: los perfiles organizativos.

Es una herramienta en la que se contrastan, mediante una matriz, las Fortalezas y Oportunidades internas con las Debilidades y Amenazas externas. También es conocido como Análisis FORD (Fortalezas, Oportunidades, Riesgos y Debilidades).

Dentro de las fortalezas se detectaron: el posicionamiento positivo del presidente municipal por el número de votación recibida, las áreas administrativas estratégicas se encontraban bien concebidas y en administraciones anteriores se habían presentado mejoras en la capacidad de ofrecer servicios públicos.

Como oportunidades, destacaron: ventajas competitivas con respecto a otros municipios, cambio en la visión de la ciudadanía con respecto al ayuntamiento y considerar la forma actual de competencia con posibles innovaciones que lleven a un mejor posicionamiento de la administración pública municipal. Como debilidades, se analizaron: una orientación estratégica poco clara, carencia de habilidades y competencias clave y capacidad instalada para ofrecer servicios de calidad al ciudadano.

Como amenazas, se encontraron: pérdida de la imagen positiva frente a la población, incapacidad de la administración para incorporar nuevas tecnologías e imposibilidad para penetrar en sectores de la población ocupados por preferencias políticas opositoras o, en el peor de los casos, perder el capital político ya establecido.[152]

Para complementar el análisis FODA, se realizó un Análisis PROE;[153] lo que permitió detectar la necesidad de tener un controlador interno dedicado a mantener en tiempo y formar las asesorías y las certificaciones, ya que esto había ocasionado fugas importantes de dinero en otros municipios al no existir ningún departamento con los suficientes

---

[152] *Cfr.* Arduño Mauleón, María de Lourdes, *Tlalnepantla de Baz y San Cristóbal de Las Casas, México*, Siguiendo las directrices de la Norma ISO 9001:2000 en Municipios. Presentación elaborada para el "1er Encuentro sobre Gestión de Calidad en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires", Argentina, 2009, p. 234.

[153] El Análisis PROE permite determinar cuatro elementos fundamentales para la gestión estratégica: posición, recursos, objetivo y estratégicas. La posición identifica la situación actual de la organización. El análisis de Recursos permite establecer la capacidad financiera, humana, material y tecnológica con que cuenta la organización. El objetivo (u objetivos) representará el marco de acción que la organización debe seguir para cumplir con un fin. Por último, la Estrategia permite responder al cuestionamiento: ¿Cómo vamos a conseguir el objetivo planteado?

conocimientos para controlar los sistemas de calidad pretendidos.[154] Así, se creó como parte de la estructura organizacional de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas la Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad o "Coordinación ISO 9000", como área *staff*.

La implementación de los sistemas de gestión de la calidad corresponde a la aplicación en una organización de los principios de la calidad total. Existe una amplia variedad de modelos propuestos para implantarlos, no obstante existen fases comunes que corresponden a procesos típicos de adopción. Además, una de las ventajas de establecer sistemas de gestión basados en la norma ISO 9001:2000 es que ella determina los requisitos mínimos que un sistema debe cumplir y permite guiar su implementación. En el municipio de San Cristóbal de Las Casas se utilizó la norma ISO 9001:2000 como fundamento para el establecimiento de los sistemas de gestión de la calidad de las diversas áreas, pues los requisitos que la norma señala pueden ser aplicados a cualquier organización, sin importar su tipo, tamaño o producto elaborado (numeral 1.2).[155]

Además, se tenía la pretensión, desde el inicio del periodo gubernamental, de certificar cada uno de los sistemas implementados. El método de implantación de los sistemas de gestión de la calidad aplicado en la administración pública de San Cristóbal de Las Casas corresponde a tres etapas: selección, preparación y certificación.

Cada una de estas etapas estaba compuesta por tres fases: La etapa de selección integraba la selección del área, plática con la alta dirección y reunión con los integrantes del área. La etapa de preparación estaba compuesta por la primera fase de capacitación, mapeo de procesos y preparación documental y la segunda fase de capacitación y generación de registros. Finalmente, la etapa de certificación la componían la auditoría interna, pre-auditoría y auditoría de certificación. En los apartados siguientes se describen cada una de ellas.

---

[154] *Cfr.* Arduño Mauleón, María de Lourdes, *op. cit., supra* nota 12, p. 237.

[155] El Anexo 1 integra una breve descripción de la Norma ISO 9001:2000 que puede ser consultada para precisar los apartados o numerales a los que se hará referencia a lo largo del presente capítulo.

4.2.1. Etapa de selección.

4.2.1.1. Selección del área.

La primera fase del proceso de implementación de los sistemas de gestión de la calidad se dio con la selección de la(s) área(s) a certificarse. Es deber de cualquier administración pública ejercer los exiguos recursos con que cuenta de forma estratégica, buscando en todo momento evitar dilapidaciones y atender los problemas inmediatos. Para la selección del área debieron considerarse distintas variables y priorizar en los trámites y servicios de alto impacto ciudadano. En el caso de San Cristóbal de Las Casas, la selección de las áreas fue un acto deliberativo realizado por el presidente municipal, los directores de área u homólogos y la coordinación de sistemas de gestión de calidad, quienes analizaron en conjunto la administración pública y determinaron los procesos con mayor probabilidad de éxito.

Entre los factores que se consideraron para tomar la decisión, destacaron: el número de empleados involucrados directa e indirectamente, el perfil del personal involucrado, la infraestructura con la que contaba cada área, el impacto positivo que se tendría frente a los ciudadanos, que atendieran compromisos de campaña, etc. Las primeras áreas elegidas cumplían, además, algunos otros requisitos como tener procesos sencillos, debido a que se propuso certificarlas como parte del Programa de los 100 Días.

4.2.1.2. Plática con la alta dirección.

Una vez detectadas las áreas y los procesos, se programaron reuniones por área, con la presencia de la titular de la coordinación ISO, el director del área específica, el o los subdirectores implicados en el proceso y los jefes de departamento, quienes fungieron como responsables directos de cada sistema.

Fue necesario para el correcto funcionamiento del sistema que desde el inicio, los involucrados, tanto cuerpo directivo como empleados, comprendieran la importancia del cambio y los motivos que lo originaban. Desde el primer acercamiento con la alta dirección debe efectuarse un esfuerzo para sensibilizarlos, hacer hincapié del liderazgo necesario para guiar el proceso, propiciar una sinergia organizacional, manejar adecuadamente los conflictos y motivar al personal, por lo que, era indispensable adquirir un compromiso irrenunciable. La norma ISO 9001:2000 en su numeral 5.1 establece el compromiso que la alta dirección debe tener con el sistema, además de ser un principio de la gestión de la calidad total. El diagnóstico municipal y de cada área, que señalaba sus principales deficiencias, las oportunidades de realizar un cambio y los beneficios que acarrearía, se convirtieron en una evidencia contundente de la necesidad del cambio y justificaba la adopción de prácticas novedosas para cada caso en particular.

4.2.1.3. Reunión con los integrantes del área.

Una vez realizada la reunión con los directivos y ratificado el compromiso de éstos con los cambios institucionales que se pretendían desarrollar, se convocaron reuniones con el personal del área. En estos encuentros estuvieron presentes los responsables de la coordinación ISO 9000, los miembros de la alta dirección y la totalidad del personal del área específica. Kaoru Ishikawa afirmaba, no sin justificación, que Cuando se desea poner en práctica algo nuevo, el principal enemigo de este esfuerzo se hallará dentro de la propia empresa y dentro de la propia persona. Si no se puede vencer este enemigo, no habrá progreso.[156]

Era natural que existiera incertidumbre y una marcada resistencia al cambio, provocada en la mayoría de las ocasiones por el temor de ser removidos de su cargo y las modificaciones implícitas en las tareas, hábitos y valores que desempeñan de forma rutinaria.

---

[156] *Cfr.* Ishikawa, Kaoru, *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa, Trad.* Margarita Cárdenas, 11ª ed.., Colombia, Grupo Editorial Norma, 1997, p. 87.

Los sujetos que nunca hayan experimentado un cambio drástico en su vida se verán más temerosos e incómodos con la implementación de un cambio estructural en la organización, al sentirse vulnerables. La costumbre es un factor decisivo, mientras mayor sea el tiempo que un individuo haya sido regido por los parámetros organizacionales de la estructura, mayor será su rechazo para adoptar nuevas posturas y tareas.

En algunas ocasiones, la resistencia al cambio ocurre por los intereses de los miembros relevantes del sistema para los cuales la dirección señalada para la transformación les resulta en extremo amenazante.[157] Entonces, fue importante ser claros y enfáticos con los miembros de cada área, comunicar las razones del cambio, los beneficios que traería y tratar de crear un clima de certidumbre, garantizado la permanencia de todos los involucrados en la plantilla de personal.

4.2.2. Etapa de preparación.

4.2.2.1. Primera fase de capacitación.

La segunda etapa, de preparación, inició con la primera fase de capacitación. La formación permanente es establecida dentro de la Norma ISO 9001 en sus numerales *6.2.1 y 6.2.2,* además de ser uno de los principios fundamentales de la calidad total. Para cumplir con este apartado, la Coordinación ISO 9000 diseñó cuatro cursos básicos, que fueron impartidos en dos sesiones de cuatro horas, cada uno; los cuales se describen a continuación:

- *Curso 1,* Sensibilización al cambio: El objetivo general de este curso fue que el personal fuera capaz de aceptar los cambios en la vida como oportunidades de desarrollo. Mediante ejemplos y anécdotas se demostró que los cambios son inherentes a la vida, son necesarios para la renovación y el crecimiento personal,

[157] *Cfr.* Fernández, Francisco, *Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica*, en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 70 y 71.

deben ser enfrentados con una mentalidad abierta y se manifiestan en la forma de pensar, de vivir y de actuar.

- *Curso 2,* Persiguiendo mis metas: Al finalizar este curso se propuso que "los participantes identificarán técnicas que les aporten fortalezas para lograr una clara percepción de sus objetivos personales, laborales, familiares y sociales a seguir."[20]

Mediante autoevaluaciones fue posible elaborar un diagnóstico del aspecto personal, laboral, familiar, social, profesional, de valores, salud y economía; analizando los mayores logros de la vida; entendiendo el equilibrio entre pensamiento, sentimiento y acción, para actuar con asertividad; facultando para establecer metas y objetivos, con base a necesidad, capacidad y deseo; y adquiriendo las herramientas necesarias para alcanzarlas.

- *Curso 3,* 9's+1. Una herramienta de calidad: Este curso fue diseñado para contribuir al mejoramiento del ambiente de trabajo con base en este método japonés.

Esto permitiría tener un ambiente de trabajo limpio, seguro y confortable, auxilia para obtener una mejora en el ambiente de trabajo, de manera que todos quieran estar y pertenecer.[158]

Las nueve "S" que hay que seguir para cumplir con este método japonés son: *seiri* (clasificación), *seito* (organización), *seiso* (limpieza), *seiketsu* (bienestar personal), *shitsuke* (disciplina), *shikari*(constancia), *shitsukoko* (compromiso), *seishoo* (coordinación) y *seido* (estandarización). Además, se mostraba la correspondencia de esta técnica con la norma ISO 9001:2000.

---

[158] Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad, Documento de trabajo del curso *Persiguiendo mis metas*, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 2009, p. 14.

- *Curso 4.* Interpretación de la norma ISO 9001:2000: Este curso tuvo como objetivo guiar al personal, apartado por apartado, a lo largo de toda la norma ISO 9001:2000 y los aspectos periféricos que rodean su implementación y las normas que le son complementarias. Resulta básico, pues establecía los cimientos teóricos y detallaba los requisitos que tienen que establecerse para la instalación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad.

4.2.2.2. Mapeo de procesos y preparación documental.

Para el diseño, desarrollo e implementación de los sistemas de gestión de la calidad fue posible contratar los servicios de un asesor externo. Mediante un contacto inicial los consultores externos conocieron algunas especificaciones de la organización como la propuesta inicial, el servicio que proporcionaba o el producto que elaboraba, el número de empleados que se verían implicados en el sistema, el número de procesos que habían de instalarse y certificarse (y desde luego, sus interacciones), la definición del alcance, entre otros.

Para elaborar el diseño del sistema fue necesario realizar un diagnóstico de cada área o proceso en que se pretendía implementar los sistemas de gestión de la calidad, para ello se efectuó una auditoría inicial. Teniendo un diagnóstico de la organización, se estableció un proyecto de trabajo, con el consentimiento del responsable o responsables directos de la implementación de los sistemas, en este caso la coordinación ISO 9000 y la alta dirección del área respectiva.

El diagnóstico efectuado permitió identificar los procesos en los que se implementó,[159] realizar una planificación estratégica y elaborar la documentación requerida por la norma. En el caso de San Cristóbal de Las Casas la administración pública municipal no contaba

[159] La Norma ISO 9001 en sus numerales 0.2 y 4.1 establece la necesidad de adoptar un enfoque basado en procesos e identificar aquellos que son imprescindibles para el sistema de gestión de la calidad, la determinación de su secuencia e interacciones, la existencia de métodos de control y seguimiento, las necesidades materiales y humanas, su medición y análisis, las acciones necesarias y su mejora continua.

con manuales de organización y procedimientos, lo que dificultaba conocer las responsabilidades de cada área, las implicaciones de ellas en cada uno de los procesos administrativos y la secuencia que estos debían seguir para materializar el servicio. La ausencia de manuales de procedimientos provocaba duplicación de actividades, tareas innecesarias que eran realizadas por la rutina administrativa, documentación y requisitos sobrados, tiempos de espera prolongados para obtener respuesta, ineficiencia administrativa, una pésima comunicación interinstitucional, la insatisfacción de la ciudadanía con el servicio y, desde luego, una alta discrecionalidad de los funcionarios responsables de atender estos procesos, generándose así cotos de poder y corrupción.[160]

Identificado el proceso, de principio a fin, con la secuencia lógica de pasos que debía cubrir (excluyendo aquellos redundantes o que no agregan valor) y la interacción con otros procesos o áreas, fue posible realizar un ejercicio de planificación estratégica. La gestión estratégica está ligada a la gestión de la calidad total. Fue necesario establecer la misión y visión de cada área, la declaración de política y los objetivos de calidad. Los sistemas de gestión de la calidad adquieren coherencia y aportan los resultados prósperos cuando la planificación estratégica se integra a la estrategia global de la organización. Por ningún motivo los elementos básicos de las proyecciones estratégicas deben ser discordes con la misión, visión y principios institucionales de la organización.

En el caso de San Cristóbal de Las Casas, se buscó en todo momento cumplir con este principio de coherencia institucional.

La misión o fin estratégico es la respuesta a dos cuestionamientos: qué somos y dónde estamos, es decir, es la perspectiva que los actores tienen acerca de lo que ellos, aislados o a través de una organización, buscan ser en la realidad, como imagen ideal racional, en tanto que consciente, discutida y discutible, de su accionar individual u organizacional.[161]

---

[160] *Cfr.* Arellano, David, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional.* México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 57.

[161] *Ibídem.*, p. 58.

La misión busca definir los principios que dan vida a la organización y justifican su existencia, así como el papel que le corresponde desempeñar dentro de su medio. Por su parte, la visión responde al cuestionamiento: dónde se debe estar en el futuro para garantizar la permanencia. Su establecimiento debe ser realista y creíble, bien articulado y fácilmente entendible, apropiado, ambicioso y que responda al cambio. Debe orientar la energía de la organización, servir como guía y ser congruente con sus valores.

En pocas palabras, la visión debe significar un reto y a la vez una inspiración para el logro de la misión.[162] Establecidas la misión y visión del área como cimiento de la planificación estratégica se inició la integración de los documentos necesarios que establece la norma ISO 9001:2000 para implementar un sistema de gestión de la calidad. Estos son: la declaración documentada de la política y objetivos de calidad, el manual de la calidad, los procedimientos documentados requeridos por la norma, los documentos de la organización necesarios para el correcto funcionamiento del proceso, y los registros.[163]

Dichos documentos podían establecerse no sólo en papel, sino en otros medios: disco magnético, óptico, electrónico, fotográfico o una combinación de ellos. Es indispensable la declaración de la política de calidad, enunciado que define la estrategia global del área. La política de calidad es definida como el conjunto de intenciones globales y orientación de una organización relativas a la calidad tal como se expresa formalmente por la alta dirección.[164]

Algunas características que la política de calidad debe cumplir para asegurar su eficacia son: claridad (no debe ser redundante o confusa), debe determinar directrices relativas a la calidad y la mejora continua, su monitoreo debe ser permanente.

---

[162] *Ibidem.*, p. 73.

[163] Para mayor claridad con estos puntos, puede revisarse el numeral 4.2.1 y sus notas de pie del Anexo 1.

[164] *International Organization for Standardization*, Norma ISO 9000:2000, Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y Vocabulario.

Definida la política de calidad fue importante establecer los objetivos de calidad, que son decretados por la ISO 9000:2000 como algo ambicionado, o pretendido, relacionado con la calidad.[165] Ampliando esta perspectiva, un objetivo es el lugar, espacio o la situación a la que se debe llegar para lograr determinado fin.[166] Los objetivos de calidad se componen de una lógica racional: son vías de actuación, sobre determinadas expresiones deseadas. Deben ser una expresión de la relación entre misión, el diagnóstico y el proyecto de integración.

Los objetivos de los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública de San Cristóbal de Las Casas debían cubrir algunas características como: ser cuantificables (para ello, fue importante que cada uno poseyera una unidad de medición), debían ser coherente con la política de calidad y debían ser determinados, evaluados y modificados constantemente para asegurar una mejora continua.

Como lo establece la norma ISO 9001:2000 (numerales 5.3 y 5.4.1) la elaboración, difusión, revisión y aprobación de la política como de los objetivos de calidad corresponden a la alta dirección. En el caso de San Cristóbal de Las Casas, el jefe de departamento del área (y responsable directo del proceso) junto con el director respectivo fueron los encargados de elaborar tanto la política como los objetivos. En el caso de la política de calidad, en la mayoría de los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública municipal, se estableció una revisión periódica anual.

Además, el jefe de departamento fue nombrado como responsable de establecer los mecanismos para la difusión, a través de gafetes (que debían portarse de forma obligatoria), reuniones y publicaciones, de la política y los objetivos de calidad. En el caso de éstos últimos, es el propio jefe del departamento quien los estableció, al igual que el método para medirlos, la estrategia a seguir y los responsables para conseguirlos.

---

[165] *Ídem.*

[166] *Cfr.* Arellano, David, *op. cit., supra* nota 20, p. 136.

El siguiente documento requerido por la norma fue el manual de calidad, definido como la formalización, por escrito, del sistema de gestión de la calidad, pues debe describirlo correctamente para guiar su implementación, mantenimiento y mejora; proporcionando evidencia a otras organizaciones y a los clientes y auditores externos que se ha implantado un sistema de gestión de la calidad que busca la mejora continua de las funciones de la organización.

El manual de calidad debía incluir: el alcance del sistema, sus procedimientos documentados y una descripción de las interacciones entre ellos.[167] La norma aprueba que la extensión y forma del manual sean conforme a las necesidades de la organización, pero el documento resultante no debe ser muy extenso. Debía evitarse el exceso de formalización, l sistema tenía que ser flexible y permitirle al personal desarrollar su pro-actividad y creatividad. El manual debía establecer el alcance del sistema de gestión de la calidad, la definición de los límites que abarcará, detallando los puntos de la norma que se implementan y justificando cualquier exclusión.[168]

El alcance debía diseñarse tomando como base la norma ISO 9001:2000 y contrastándola con las necesidades del sistema, haciendo énfasis en los capítulos 4 (sistemas de gestión de la calidad), 5 (responsabilidad de la dirección), 6 (gestión de los recursos), 7 (realización del producto) y 8 (medición, análisis y mejora).

---

[167] *International Organization for Standardization*, Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad y Requisitos.

[168] Es importante hacer mención que al quedar unificadas las normas ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994 en una sola, la nueva versión del año 2000 permite excluir uno o varios requisitos, que debido a la naturaleza de la organización y su producto, no puedan ser aplicables. Sin embargo, dichas exclusiones quedan restringidas a los requisitos del capítulo 7, Realización del producto, y siempre que éstas no afecten la capacidad o responsabilidad de la organización para ofrecer productos o servicios que cumplan con los requisitos del cliente y reglamentos aplicables, Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad y Requisitos.

Posteriormente, se documentó el proceso de cada área y se estableció su objetivo particular, su alcance específico,[169] definiciones técnicas, su desarrollo (que podría ser de manera enunciativa o mediante un flujo grama, notas o especificaciones, anexos) y la forma en que se desarrollaría el seguimiento del proceso y las técnicas de análisis. A la par del proceso, se diseñaron los procedimientos requeridos por la norma y la interacción de éstos con el proceso. Los procedimientos documentados requeridos por la norma son: control de documentos, control de registros, control del producto no conforme, auditorías internas, acciones correctivas y acciones preventivas. Al documentarse cada uno de ellos debe establecerse su objetivo, alcance, definiciones, desarrollo, notas y anexos. Asimismo, el manual debía señalar la interacción que tendrían éstos con el proceso.

La estructura básica que presentaban los manuales de calidad en San Cristóbal de Las Casas, comprendían: portada, tabla de contenido, introducción o antecedentes, propósito y alcance, términos y definiciones, política y objetivos de calidad, descripción del sistema de gestión de la calidad y correspondencia con la norma ISO 9001:2000, manual del proceso y los procedimientos requeridos por la norma y anexos (que pueden comprender el mapeo e interacción de los procesos, medición de objetivos, organograma y matriz de responsabilidades.) Para el correcto desempeño del sistema fue importante crear comités de calidad, integrados por un representante de la dirección (numeral 5.5.2 en la norma ISO 9001:2000) y donde cada uno de los miembros que formaban parte del sistema tenían una responsabilidad específica y voluntaria: control de documentos, control de registros, control de producto no conforme, auditoría interna, acciones correctivas, acciones preventivas, análisis de datos y un comité de 9's, encargado de proponer mejoras en el área física de trabajo.

---

[169] En el caso de la gran mayoría de áreas analizadas, el alcance correspondía a un proceso en particular que atiende un trámite administrativo o presto un servicio a la ciudadanía y, en el menor de los casos, a proveedores o clientes internos. Se inicia la implementación de los sistemas de gestión de la calidad con un procedimiento particular; sin embargo, su ejecución y posterior certificación es propensa a ampliarse gradualmente, a medida que el sistema vaya madurando para integrar otros procesos del área y buscar una integración total.

4.2.2.3. Segunda fase de capacitación y generación de registros.

En el caso de San Cristóbal de Las Casas, los asesores externos guiaron y supervisaron el diseño y desarrollo de la documentación. Además, impartieron una serie de talleres más especializados, para la elaboración, control y manejo adecuado de los documentos, registros y para capacitar a los auditores internos de cada área, que corresponde a una segunda fase de capacitación.

A la par, se generaron los registros, que deben establecerse y mantenerse para proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos así como de la operación eficaz del sistema de gestión de la calidad. Los registros deben permanecer legibles, fácilmente identificables y recuperables.[170]

Los formatos son documentos que en el momento de llenarse con información adquieren el carácter de registro: un documento único e irrepetible que muestra la puesta en práctica del sistema.

La norma ISO 9001:2000 sugiere 22 registros básicos que deben atenderse para tener control del funcionamiento del sistema; sin embargo, este número no es restrictivo, pueden determinarse algunos registros no considerados o excluirse otros por no existir correspondencia con el sistema diseñado e implementado y el producto o servicio proporcionado. El primer registro que indica la norma es el control de documentos. Se diseñó un procedimiento que permite tener un adecuado control documental, sean de origen interno o externo.

En el caso de los documentos de origen interno (elaborados por el área), se describía el proceso desde el momento en que son diseñados, aprobados por el comité de calidad, autorizados por el jefe de departamento (firmando la primera hoja), dados de alta en la lista maestra de documentos y en la lista de distribución, identificadas

[170] *International Organization for Standardization*, Norma ISO 9001:2000, Sistemas de Gestión de la Calidad y Requisitos.

las copias, controladas con un sello (de acuerdo a la lista de distribución), distribuyéndolas (firmando el personal de recibido), distinguiendo y eliminando los documentos obsoletos y, guardando una copia del documento original como resguardo para mantener un histórico de cambios. El manejo de cada documento externo era autorizado por el jefe de departamento.

Para el control de documentos de las distintas áreas de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, se creó un código con el que se identifica cada uno. Dicho código estaba integrado por una serie de 8 a 10 caracteres. El primer carácter define el tipo de documento, identificando con una letra M los manuales de procedimientos, una H las hojas de proceso, con la letra P los procedimientos, una D los descriptores de puestos y utilizando una R para los registros. Las siguientes tres letras del código correspondían al área. Le seguían los números que identificaban la correspondencia con los requisitos de la norma ISO 9001:2000, pudiendo ser de dos a cuatro. Finalmente, dos dígitos señalaban el número consecutivo; por ejemplo, el Departamento de Licencias (DLI) para cumplir con el control de los documentos (numeral 4.2.3 en la norma ISO 9001:2000), diseñó dos registros (R): la lista maestra de documentos, identificada con la clave R-DLI-4.2.3-01 y la lista de distribución, con el código R-DLI-4.2.3-02.

La revisión por parte de la dirección era otro registro necesario, que proporcionaba evidencia del sistema. En San Cristóbal de Las Casas, los sistemas de gestión de la calidad fueron evaluados por la alta dirección cada semestre, antes de las auditorías internas, para lo cual se utilizaban dos formatos: la minuta de revisión de la dirección y la solicitud de acción correctiva y/o preventiva. La norma ISO 9001:2000 requería también tener registro de la educación, formación, habilidades y experiencia del personal (numeral 6.2.2.e), para lo cual cada área debía planificar la capacitación necesaria para mantener en continua formación y actualización a su personal, de acuerdo a las necesidades de los puestos y la capacidad presupuestal de cada una.

Fueron determinados tres registros, el primero denominado evaluación del desempeño contenía datos del personal: nombre, puesto, jefe inmediato, fecha de ingreso, fecha en la

que se realiza la evaluación, breve descripción de la actividad que realiza, grado de complejidad de las labores, y se evalúa (en una escala del 1 al 5, siendo 1 deficiente y 5 excelente) el desempeño en aspectos como "desarrollo personal" (puntualidad, asistencia, presentación, actitud, compromiso), "desempeño de su actividad" (disponibilidad, flexibilidad, organización, rapidez, limpieza, iniciativa, trabajo en equipo, productividad, innovación en procesos) y "habilidades" (facilidad de palabra, trato amable y cordial, interpretación y aplicación de reglamentos); además se identificaban los resultados y logros de importancia del empleado, los aspectos a mejorar, comentarios y un resultado de la evaluación (excelente, de acuerdo a lo esperado o deficiente).

Asimismo, se efectuó una evaluación de la competencia, que buscó determinar si el personal en activo cumplía con las necesidades del puesto; los datos que permitían determinar la compatibilidad son: educación (grado escolar), formación (conocimientos específicos y técnicos), habilidades (destrezas para realizar el trabajo) y experiencia; en caso de que no cumplir los requisitos o ser competente para el puesto, debiesen indicarse en el registro las acciones necesarias y el plazo para efectuarlos. Con este diagnóstico se elaboró el programa de capacitación, tercer registro que indicaba los cursos necesarios para ser impartidos, su duración (en horas), el horario, el lugar en que se efectuarán, la fecha de inicio y el personal al que se dirigía.

Para acatar el capítulo 7, realización del servicio, fue necesario mostrar evidencia de que los procesos de ejecución y el servicio ofrecido cumplían con los requisitos (numeral 7.1.d en la norma ISO 9001:2000), los resultados de sus revisiones y las acciones que de ellas se desprendieron (numeral 7.2.2.) Las distintas áreas de la administración de San Cristóbal de Las Casas, realizaban encuestas de entrada, donde el ciudadano identificaba los requisitos y características del servicio.

El apartado 7.3 (diseño y desarrollo del servicio) fue excluido para todos los sistemas de gestión de la calidad de San Cristóbal de Las Casas, argumentando que los servicios proporcionados se sujetaban a los requisitos definidos por la normatividad vigente. De igual forma se excluyó el numeral 7.4 (compras) de casi

todos los sistemas de gestión de la calidad implementados, debido a que ninguna área realizaba adquisiciones directas, excepto, el sistema de la Subdirección de Recursos Materiales de la Dirección de Administración.

Dentro del apartado 7.6 (control de dispositivos de medición), la mayoría de los sistemas implementados en San Cristóbal de Las Casas la excluyó debido a que no existía ningún dispositivo que debía ser verificado o calibrado, excepto en el proceso de "Servicio de Consulta Externa" que realizaba el DIF, el "Servicio de Terapia Física (diagnóstico, valoración y terapia física)" que efectuaba el CRIS y la "Programación y Realización de Jornadas Médico Asistenciales", que se implementaban mediante la Subdirección de Servicios de Salud de la Dirección de Desarrollo Social, y que por su naturaleza necesitaban revisar periódicamente que los instrumentos de medición necesarios (báscula, termómetro, etc.) se encontraran bien calibrados.

Asimismo, dentro del sistema de SAPASE que necesitaba calibrar permanentemente los medidores de consumo de agua potable en las tomas domiciliarias para el correcto cobro del servicio.

El primer registro solicitado en el capítulo 8 (medición, análisis y mejora) fue el que comprendía los resultados de las auditorías internas (numeral 8.2.2), donde la mayoría de las áreas tenían formatos, caso concreto de la lista de verificación, para recopilar el tipo y número de la auditoría, la fecha, el área a auditar, el nombre del auditor, el número de conformidades, no conformidades, oportunidades de mejora y observaciones, los criterios y los hallazgos; adicionalmente contaban con las listas de asistencia que debía llenarse en la apertura y cierre de las auditorías. Para dar evidencia de la conformidad del producto con los criterios de aceptación e indicaciones de la autoridad responsable de la liberación del producto (numeral 8.2.4) y de la satisfacción al ciudadano (numeral 8.2.1), se realizaban encuestas de forma aleatoria a no menos del 5% del total de los ciudadanos atendidos en el mes, para conocer la conformidad con el servicio prestado. Los resultados de estas encuestas se analizaban y reportaban de forma mensual a la coordinación ISO 9000.

Debía tenerse registros de los productos no conformes, la naturaleza que los provocó y las acciones a emprenderse (numeral 8.3), para lo cual se diseñó el registro diario de producto no conforme, que señalaba la fecha en que se presentan, el tipo de no conformidad y las observaciones; además, se cuenta con un reporte de producto no conforme, que especificaba la no conformidad y la acción de contención (reproceso - realizarlo desde el inicio-, corrección o destrucción).

Además se llevaba un control de productos no conformes donde se enumeraban, organizaban por fecha, describían las características de las no conformidades y se identificaba el área en la que ocurrió. Estos registros permitieron analizar las debilidades y oportunidades del proceso, considerando las desviaciones que las características del producto o servicio resultante con las planificadas. Los resultados de acciones correctivas (numeral 8.5.2) y preventivas (numeral 8.5.3) dieron origen al formato denominado solicitud de acción correctiva o preventiva, el cual debía ir foliado, para su correcta identificación; fechado, y en él se señalaban el tipo de no conformidad (real o potencial), correspondencia con la norma, documento de referencia, descripción de la no conformidad, solicitante, responsable del área, causa raíz de la no conformidad, acciones propuestas, fecha de inicio y término, responsable de la implantación, verificación de la efectividad, si requería otra acción o se consideraba cerrada, la fecha de verificación y la firma del auditor interno y del responsable de área, de conformidad. De igual forma, se efectuaba un control de las acciones (preventivas o correctivas) implementadas.

Un registro no requerido por la norma de forma expresa, pero necesario fue el referente al punto 8.5.1 (mejora continua.) La gestión de la calidad total se distingue de sus antecesoras porque no sólo busca garantizar la conformidad con especificaciones establecidas, va más allá. Busca crear organizaciones de excelencia donde no sólo se cumplan las expectativas de quien recibe el servicio proporcionado o adquiere el producto elaborado, busca superarlas.

Por tanto, se diseñó el formato "proyecto de mejora", que permitía presentar propuestas claras de acciones que podrían facilitar el trabajo u otorgar un valor agregado mayor al producto o servicio ofrecido. Este formato estableció los siguientes datos: nombre del proyecto, fecha de elaboración, área(s) involucrada(s), personal involucrado, objetivo, diagnóstico, análisis de causa raíz, plan de trabajo -definiendo actividades, responsables, recursos y calendarización-, resultados obtenidos, observaciones, líder del proyecto, representante de la dirección y alta dirección.

Los sistemas de gestión de la calidad permiten a cualquier miembro de la organización promover cambios o mejoras, también admite que la mayoría de las ocasiones los progresos pequeños pero continuos son mejores que los grandes cambios repentinos.

Después de ser integrada la documentación y los registros necesarios, se realizaron pruebas piloto para verificar su eficiencia y detectar inconsistencias que fueron corregidas. Una vez implementados los sistemas de gestión de la calidad, la labor del asesor externo termina.

4.2.3. Etapa de certificación.

Un instrumento importante para los sistemas de gestión de la calidad es la auditoría, que define Kaoru Ishikawa como una revisión que determina si el sistema de control de calidad está funcionando bien y permite a la empresa tomar medidas preventivas para evitar que se vuelvan a cometer errores graves.[171]

La norma ISO 9000:2000 la define como el proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de auditoría.[172] Es una

---

[171] *Cfr.* Ishikawa, Kaoru, *op. cit., supra* nota 16, p. 237.

[172] *International Organization for Standardization*, Norma ISO 9001:2000, Sistemas de Gestión de la Calidad y Requisitos.

evaluación objetiva que puede ser realizada por miembros de la organización o ajenos a ella, en la que se evalúa y presentan evidencias del cumplimiento del sistema de gestión de la calidad implementado y los resultados de su aplicación. No debe ser considerada como un formalismo o un examen problemático, es una herramienta útil para el seguimiento, evaluación y mejora continua, pues las inconsistencias detectadas deben convertirse en acciones correctivas y preventivas.

La Organización Internacional de Normalización diseñó la norma internacional ISO 19011:2002 para proporcionar orientación sobre la gestión de los programas de auditoría, la realización de auditorías internas o externas, así como la evaluación y competencia de los auditores. La Norma ISO 19011:2002 fue elaborada de forma conjunta por el Comité Técnico ISO/TC 176 (Gestión y Aseguramiento de la Calidad), Subcomité 3 (Tecnologías de apoyo) y por el Comité Técnico ISO/TC 207 (Gestión Ambiental), Subcomité 2 (Auditoría ambiental e investigaciones ambientales relacionadas), pues fue creada para auditar tanto sistemas de gestión de la calidad basados en la serie de normas ISO 9000, como para la auditoría de sistemas de gestión ambiental fundados en la familia de normas ISO 14000. La norma ISO 19011 con su publicación en el año 2002, remplaza a las normas ISO 10011-1, ISO 10011-2, ISO 10011-3, ISO 14010, ISO 14011 e ISO 14012.

En los sistemas de gestión de la calidad se identifican distintos tipos de auditorías:

- *Auditoría interna*: también denominada en algunos casos como auditoría de primera parte es realizada por la propia organización o en nombre de ella, es utilizada para efectuar la revisión de la dirección y para otros fines internos, como una auto declaración de conformidad de la organización.

- *Auditoría externa*: pueden ser auditorías de segunda parte cuando son efectuadas por sujetos que presentan un interés en la organización, por ejemplo, clientes o alguna persona en su nombre; también pueden ser auditorías de tercera parte cuando son realizadas por auditores independientes y externos, como aquellos que proporcionan el registro o certificación de las normas ISO.

- *Auditoría combinada*: se realiza cuando se auditan a la vez un sistema de gestión de la calidad y un sistema de gestión ambiental.

- *Auditoría conjunta*: cuando dos o más organizaciones cooperan para auditar a un único auditado.

Por su parte, las auditorías externas -de tercera parte- realizadas en la certificación de los sistemas de gestión de la calidad también presentan una tipología, incluyendo: Pre auditoría, Auditoría de certificación, Auditoría de mantenimiento, Auditoría de seguimiento, Auditoría de re-certificación, Auditoría de ampliación del alcance, Auditoría de reducción del alcance.

4.2.3.1. Auditoría interna.

La auditoría interna es un elemento requerido de forma obligatoria por la norma ISO 9001:2000, en su numeral 8.2.2. Debe efectuarse a intervalos planificados para determinar si el sistema de gestión de la calidad es conforme con los requisitos de la norma y los particulares del sistema, además permite evaluar su correcta implementación y eficacia.

En el caso de los sistemas de gestión de la calidad del municipio de San Cristóbal de Las Casas, las auditorías fueron planificadas mediante un programa de auditorías y un plan de auditoría, para cada una de ellas. La periodicidad con que se efectuaron fue de seis meses. Para asegurar la imparcialidad y objetividad de las revisiones, además de la revisión efectuada por la alta dirección, cada sistema fue auditado por el responsable de la coordinación de sistemas de gestión de calidad, quien fungía como auditor líder.

Era responsabilidad del auditor líder y del grupo auditor preparar la documentación para efectuar las auditorías, su planificación, ejecución en tiempo y forma, así como los hallazgos encontrados durante la auditoría. El auditor líder fue el responsable de enviar al responsable de la dirección el plan de auditoría, mismo que tiene que ser aprobado por éste y remitido de nueva cuenta a la coordinación ISO.

Se convocó al equipo auditor, integrado por el auditor líder, auditor(es) del área, experto técnico -en su caso- y observador(es) -en su caso-; para entregar el programa y el plan de auditoría, estableciendo las directrices para la lista de verificación.[173] Para la ejecución de la auditoría, y de acuerdo a lo estipulado en la norma ISO 19011, se realizaba la reunión de apertura en la fecha y horas señaladas por el plan, con el área auditada, indicando los canales de comunicación, objetivo y alcances de la auditoría, aclarando cualquier duda y registrando la asistencia de los presentes.

La auditoría era efectuada por el equipo, con la ayuda de la lista de verificación, tomando en cuenta las actividades del personal y todas las evidencias que permitan determinar el estado del sistema. Era responsabilidad del encargado del área auditada otorgar las facilidades al equipo auditor para el correcto desarrollo de la auditoría y tomar acciones correctivas o preventivas de manera inmediata, sin causa justificada. En caso de que un auditor del equipo considere una no conformidad, se indicaba inmediatamente al auditado y se pedía su aceptación al igual que al responsable del área.

Si la no conformidad presentada era ocasional y ligera, entonces no era necesario documentarla. Se registraban los hallazgos encontrados en la lista de verificación. Cuando se presentaba una no conformidad, se levantaba una solicitud de acción (correctiva.) Para el cierre de la auditoría, se realizaba una reunión con el equipo auditor para integrar el resultado de la auditoría, posteriormente se reunía con el área haciendo un informe verbal de los hallazgos encontrados. Se registraba en la lista de asistencia la reunión de cierre.

El auditor líder elaboraba y enviaba, en un periodo no mayor a siete días hábiles después de concluida la auditoría, al responsable del área (con copia para el representante de la alta dirección y a las áreas auditadas) el informe de auditoría, indicando los hallazgos encontrados durante la misma.

---

[173] La Lista de Verificación (R-XXX-8.2.2-03) es un formato diseñado para identificar en la ejecución de auditorías, los hallazgos y criterios para determinar conformidades, no conformidades, observaciones y oportunidades de mejora.

El auditor de cada área daba seguimiento a las solicitudes de acción, sobre la base de las fechas de inicio, término y a las acciones a realizarse; informando los resultados al responsable del área (con copia para el auditor líder y el representante de la dirección) La programación de las auditorías se realizó con base en la importancia de los procesos y los resultados de auditorías previas.

4.2.3.2. Pre auditoría.

Una vez implementados los sistemas de gestión de la calidad y verificado su funcionamiento, la organización tiene la alternativa de buscar el reconocimiento de sus sistemas a través de la certificación mediante la norma internacional ISO 9001:2000, como en el caso de San Cristóbal de Las Casas.

Una certificación puede ser obligatoria o voluntaria; por ejemplo, existen productos que necesitan ser certificados de manera obligatoria por la Norma Oficial Mexicana (NOM); por otro lado, la norma ISO 9001:2000 es voluntaria. La certificación es un proceso mediante el cual un organismo certificador, autorizado para ello,[174] confirma la capacidad de una organización, producto o servicio para satisfacer los requerimientos de una norma. Los organismos certificadores deben ser independientes, imparciales, objetivos, competentes e íntegros. La certificación es realizada mediante una serie de auditorías o pruebas para evaluar el proceso y los resultados de la aplicación de la política de calidad. En caso de existir conformidad al ponderar los resultados de la auditoría con lo establecido por la norma, la certificación es asignada.

El primer paso para certificar una organización, proceso, producto o servicio mediante la norma internacional ISO 9001:2000 es entablar contacto con algún organismo certificador sea nacional o internacional. En el caso de San Cristóbal de Las Casas, la coordinación de sistemas de gestión de calidad fue la encargada de entablar contacto con

---

[174] En México, la institución responsable de autorizar los organismos certificadores es la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA.)

tres organismos certificadores nacionales,[175] a los cuales solicitó información y cotización de precios.

Para efectuar la cotización, los organismos certificadores analizaron las características del sistema que se iba a certificar, así como las fechas solicitadas para las auditorías, los lugares que abarcan la certificación, el personal involucrado, etc.; en caso de que la solicitud fuera viable, el organismo le enviaba a la organización la cotización correspondiente. Una vez recibidas las propuestas de contrato, cotización e información adicional, el responsable de la coordinación ISO 9000 realizó un análisis integral de las tres propuestas y eligió la más conveniente, de acuerdo a las necesidades de la organización.

Después de elegir al organismo certificador, fue enviada la solicitud de certificación para iniciar el proceso de evaluación y certificación, se firmó el contrato y se remitió la información completa del sistema de gestión de la calidad para su análisis. Algunos organismos certificadores requieren dentro de la información proporcionada por la organización, los resultados de las auditorías internas realizadas. Un grupo de auditores certificados realizó la revisión de la documentación, con carácter de confidencial y determinaron la viabilidad de iniciar el proceso de certificación para cada área, proceso y producto o servicio solicitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas.

Un servicio adicional y opcional que proporcionan los organismos certificadores es la pre auditoría, una auditoría previa a la auditoría de certificación que sirve como diagnóstico de la situación actual, funcionamiento y conformidad con la norma del sistema de gestión de la calidad. Permite conocer el nivel de satisfacción del sistema con los requisitos establecidos, documentación y registros; identificar oportunidades de mejora y no

---

[175] Se decidió certificar los sistemas de gestión de la calidad del Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas mediante organismos nacionales, debido a que éstos representan costos menores a los organismos certificadores internacionales (que se recurren normalmente cuando el cliente de un producto o servicio se encuentra fuera de las fronteras nacionales, es decir, en caso de exportación), considerando su flexibilidad y adaptación a las necesidades de la organización.

conformidades reales o potenciales para corregirlas antes de la auditoría de certificación y evitar, así, una evaluación no favorable. Para los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas fue requerido este servicio.

El organismo certificador informó el plan de la pre auditoría y confirmó el alcance, sitios, fechas, grupo de auditores y responsables por parte de la organización. El plan fue aprobado por el responsable de la organización, la coordinación ISO 9000. Las pre-auditorías se efectuaron con una reunión de apertura, la recopilación y verificación de la información, generación de hallazgos de auditoría, y la conclusión de la misma mediante una reunión de cierre. Los resultados de la pre-auditoría se integraron en un reporte final y fueron entregados al responsable de la organización para realizar los ajustes necesarios antes de la auditoría de certificación.

4.2.3.3. Auditoría de certificación.

Al haber existido una pre-auditoría, las áreas de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, contaron con tiempo para programar la auditoría de certificación. El organismo certificador envió el plan de auditoría, donde estableció el alcance, referencias normativas, fechas, agenda y sitios a auditar, el equipo auditor y los responsables por parte de la organización. Al no existir observaciones o inconformidades, la coordinación ISO aprobó el plan e informó al organismo. Tanto el organismo certificador como la organización tienen derecho a aplazar la fecha de la evaluación, siempre y cuando sea de mutuo acuerdo y se encuentre especificado en el contrato previamente aprobado por ambas partes, situación que nunca ocurrió. Después de haber sido aprobado el plan de auditoría, el auditor líder se presentó en la fecha y el lugar establecido en el plan, pues, en el caso de San Cristóbal de Las Casas de Morelos, al ser áreas pequeñas, en espacio, sistema y personal sólo se requirió que acudiera éste por parte del organismo certificador. Se realizó la reunión de apertura, se ejecutaron las actividades descritas en el plan de auditoría y se efectuó el cierre de la misma en la hora definida también en el plan.

Al ser la certificación un procedimiento mediante el cual una tercera parte -distinta a la organización, cliente o persona involucrada en transacciones- prueba y ratifica por escrito que una organización, proceso, producto o servicio cumple con requisitos específicos de normas o documentos; la auditoría de certificación se convierte en la más minuciosa dentro de todo el proceso.

Por tal motivo, la certificación debe ser realizada y expedida por una entidad que no tenga interés alguno en beneficiar alguna de las partes, debe ser objetiva e imparcial. La certificación de los sistemas de gestión de la calidad basados en la norma internacional ISO 9001:2000 se realizan con la intención de validar y garantizar que el sistema es conforme a los requisitos establecidos por dicha norma.

En San Cristóbal de Las Casas, el auditor líder del organismo certificador, en la reunión de cierre, realizó una descripción oral de los hallazgos de auditoría y las conformidades, no conformidades, observaciones y oportunidades de mejora detectadas. En caso de que existieran no conformidades y la organización no estuviese de acuerdo con dicha apreciación y siempre que se tengan evidencias objetivas que lo sustenten, el equipo auditor debe revisar y valorar estas pruebas. El auditor entregó un informe ejecutivo con carácter de preliminar a la coordinación ISO y en un plazo no mayor a diez días hábiles el organismo certificador remitió el informe de auditoría, completo. En caso de que se hubiera firmado de aceptado los informes de no conformidades se tenía un plazo de entre diez y treinta días para presentar al organismo certificador un plan de acciones correctivas y no mayor a sesenta días para entregar las evidencias. Una vez recibido el plan de acciones correctivas, el auditor planificaba y realizaba una auditoría de seguimiento, con el fin de confirmar la aplicación de las acciones correctivas y emitir un informe final que será remitido al Consejo de Certificación.[176]

---

[176] El nombre que se le asigna a este cuerpo colegiado depende del organismo certificador, puede ser identificado como Consejo de Certificación, Comité de Dictaminación u otro distinto. Lo realmente importante es la integración del mismo, debido a que debe estar compuesto por personal independiente al equipo auditor y al grupo que realizó la evaluación de las conformidades definidas en el plan de acciones correctivas, sus miembros deben ser personas ajenas al organismo certificador, que cuenten

Los miembros del Consejo de Certificación revisaron, analizaron y discutieron, considerando las evidencias y los registros del proceso de certificación, con base en lo establecido en la norma de referencia y las condiciones para otorgar, mantener, ampliar/reducir, suspender o retirar la certificación de sistemas de gestión de la calidad ISO 9001:2000; para emitir un dictamen en forma colegiada.

El dictamen fue informado a la coordinación ISO en un plazo mayor a tres días hábiles. En caso de existir una negativa, es posible presentar un recurso de apelación, para lo cual se convoca nuevamente a una sesión del Consejo donde se emite un nuevo dictamen irrevocable e inapelable; sin embargo, en el caso de la administración pública no fue necesario acudir a dicha instancia. Como los dictámenes fueron favorables, se extendió la certificación, definiendo el o los idiomas en que se elaboró el certificado y entregándolo unos días más tarde. El certificado debe señalar el nombre de la organización, la norma de referencia, el periodo de vigencia, el alcance, la fecha y el número de registro de la certificación. Esta información fue incorporada al directorio de organizaciones certificadas, el cual tiene la particularidad de ser público.

El certificado tiene una vigencia de tres años; sin embargo, el organismo certificador debe someter a la organización a auditorías de mantenimiento, vigilancia o seguimiento cada seis meses como requisito obligatorio para mantenerlo. Se realizan para avalar que la organización mantiene las condiciones bajo las cuales se otorgó el certificado al mismo tiempo que se evalúan las mejoras en el sistema o se detectan oportunidades para alcanzarlas. Dichas auditorías no son tan extensas como la de Certificación y la mayoría de las ocasiones se audita solamente una parte del sistema elegida al azar, pero en caso de detectar no conformidades, deben ser corregidas en plazos determinados por ambas partes, pues el organismo certificador tiene la facultad de retirar el certificado. Finalizado el plazo de los tres años, terminada la vigencia del certificado, la organización puede renovar su certificado mediante un proceso de recertificación.

---

con conocimientos abundantes y experiencia en las áreas de estandarización, normalización, certificación, sistemas de gestión de la calidad y ambientales, además de contar con experiencia en el sector involucrado. Asimismo, debe asegurarse que el proceso sea transparente e imparcial.

Existen reglamentos de uso del certificado que la propia entidad certificadora debe informar a la organización, donde se señala la forma de usarlo y promoverlo. Un certificado puede ser suspendido o cancelado en caso de trasgresión al reglamento de uso del registro, por negativa a realizar auditorías de mantenimiento, o en caso de encontrar desviaciones que pongan en riesgo el sistema de gestión de la calidad. En cualquier momento se puede ampliar o reducir el alcance del certificado (generalmente relacionado a ubicaciones, áreas de la organización, actividades, procesos y periodos de tiempo cubiertos), para lo cual es indispensable realizar una auditoría de ampliación o reducción del alcance, según sea el caso.

4.3. Logros de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad en San Cristóbal de Las Casas.

La implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad dentro de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, se convirtió en el eje rector de la política de modernización en el periodo 2009-2012. Las experiencias positivas en distintos ámbitos de la administración pública nacional, aunque exiguas y poco contundentes, entusiasmaron a los funcionarios públicos y asesores más cercanos al presidente municipal.

El proceso de implementación y certificación se efectuó en dos etapas: La primera, bajo el marco del "Programa de los 100 Días", abarcó la Contraloría Municipal, SAPASE, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el Centro de Atención Empresarial (dependiente de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico); consiguiendo la certificación de cuatro procesos de esas áreas el 11 de diciembre de 2009. La segunda etapa, más ambiciosa y amplia que la primera, contemplaba 10 procesos en 9 áreas distintas, consiguiéndose su certificación el 14 de julio de 2004. El cuadro 3 indica las áreas y procesos certificados mediante la norma ISO 9001:2000, dentro del Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas.

Los 14 certificados obtenidos colocan a San Cristóbal de Las Casas como el municipio con el mayor número de certificaciones de la norma ISO 9001:2000, a nivel nacional. Este enfoque de gestión permitió a la administración municipal de San Cristóbal de Las Casas adoptar una visión sistémica que antes no se tenía, reconociendo las funciones de la organización, los insumos necesarios, los productos o servicios resultantes, la interacción con el medio ambiente y la necesidad de una correcta retroalimentación, pero sobre todo, la exigencia de identificar los procesos que se llevaban a cabo y las actividades que integraban a cada uno.

A pesar de que gran parte de los nuevos esquemas teóricos dentro de la administración pública se contrapone a la formalización excesiva, para abrir paso al ingenio e innovación del personal; es evidente que instrumentos que proporcionan coherencia a la gestión de los asuntos públicos, como los manuales de organización y procedimientos, sobrepasan cualquier moda administrativa.

Los manuales de procedimientos son pieza fundamental dentro del sistema de gestión de la calidad, pues permiten identificar funciones, delimitar responsabilidades y señalar las actividades que se realizan para obtener un producto en concreto y los tiempos para llevarlas a cabo; además, al precisar estos aspectos, impide un manejo discrecional por parte de los servidores públicos, la creación de cotos de poder o prácticas de corrupción.

El propósito de realizar un modelo de procesos es alinear todas las actividades de la organización en una sola dirección, de manera que todas estén orientadas a la satisfacción del cliente, evitando la formación de silos o nichos de poder que impidan su desarrollo.[177] Al implantar sistemas de gestión de la calidad, se inhibieron las prácticas de corrupción principalmente en trámites administrativos como la expedición de licencias de construcción y la apertura de empresas.

---

[177] *Cfr.* Nava Carbellido, Víctor Manuel y Jiménez Valadez, Ana Rosa, *ISO 9000:2000. Estrategias para implantar la norma de calidad para la mejora continua,* Pról. Charles Corrie, México, Limusa-Noriega Editores, 2005, p. 30.

A pesar de ser San Cristóbal de Las Casas el municipio más poblado de toda Latinoamérica y de ostentarse como uno de los más industrializados y modernos de México, era lamentable que su administración pública no contar con manuales de procedimientos antes del inicio de la gestión 2009-2012. También resultó valioso el primer catálogo de puestos para la estructura administrativa municipal del Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, que pese a estar constituido de manera sumamente simplista, estableció un precedente.

Es difícil señalar los logros globales de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad durante el periodo 2009-2012 en San Cristóbal de Las Casas debido a que en cada área se presentaron avances particulares que respondieron a los objetivos planificados de acuerdo a las necesidades institucionales o los reclamos sociales; no obstante, es posible señalar algunos rasgos que se presentaron en la mayoría de las áreas certificadas.

Resulta imposible cambiar prácticas administrativas que se han efectuado durante un largo tiempo, pero deben romperse las inercias y promover procesos de cambio que busquen la modernización de los sistemas de gestión. Uno de los avances más significativos en el plano de la cultura organizacional fue la inserción de la gestión pública enfocada al ciudadano. Por años, en casi todos los ámbitos de gobierno, los empleados públicos guiaban sus actividades en conseguir un objetivo: cumplir las necesidades normativas y de sus superiores.

En el municipio de San Cristóbal de Las Casas uno de los indicios más claros de un tránsito real hacia una cultura de servicio bajo enfoques de calidad fue el constante señalamiento de que las actividades de todo servidor público deben estar enfocadas a la satisfacción de las necesidades de los clientes (sean internos o externos), principio que de forma gradual se asimila e interioriza. La implantación de sistemas de gestión de la calidad buscó, principalmente, un mejor servicio a la ciudadanía; para lo cual se identificaron las necesidades de ésta mediante encuestas periódicas para conocer sus requerimientos y el grado de satisfacción que tenía al recibir un servicio por parte de la administración pública.

Uno de los reclamos permanentes considerados fue la reducción de tiempos de espera o respuesta en la prestación de los servicios o al llevar a cabo trámites.

Para obtener una licencia de construcción, el tiempo de respuesta disminuyó de 70 días a máximo 30 días hábiles. Para la apertura de empresas se dio un avance sustancial al pasar de 80 días a 30 para la obtención de los permisos necesarios. El tiempo de espera en las cajas de la oficina central, descentralizadas y cajas móviles de SAPASE para el pago de los servicios de agua potable y uso del drenaje tuvieron disminuciones importantes, teniendo que esperar -en los días más saturados- máximo 10 minutos para ser atendido y sólo un par de minutos para efectuar el pago.

También la Clínica de Consulta Externa del DIF acortó los tiempos de espera, con una programación integral de citas de servicio médico. La disminución del tiempo de espera o respuesta, aunado a una mejor atención ciudadana por parte de los servidores públicos, reducción de las oportunidades para efectuar prácticas de corrupción y sistematización de los trámites administrativos redundó en una mejora significativa en el servicio e imagen institucional.

Una característica del enfoque de calidad total es la búsqueda por mejoras incrementales, es decir, progresos paulatinos no importando si son pequeños o radicales, pero continuos y sostenidos. Prueba de ello fue un pequeño pero significativo cambio dentro de la información proporcionada por el Departamento de Licencias de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas[178] a la ciudadanía interesada en tramitar una Licencia de uso de

[178] Al inicio de la administración 2009-2012, la estructura organizacional comprendía una Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y otra Dirección de Servicios Públicos. Cada una de éstas, certificó procesos diferentes, por un lado, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas certificó los proceso de *Expedición de Licencias y Atención ciudadana*, por otro lado la Dirección de Servicios Públicos certificó el proceso de *Atención ciudadana*, orientación, información, recepción, seguimiento. Al avanzar la administración se decidió desincorporar a la Subdirección de Obras Públicas de la Dirección de Desarrollo Urbano e integrarla a la Dirección de Servicios Públicos, quedando así una Dirección de Obras y Servicios Públicos y otra Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología. Para las auditorías siguientes, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, será la responsable de los procesos de *Atención ciudadana*

suelo para efectos de construcción, ampliación, regularización, modificación, demolición, cambio a régimen en condominio, suspensión o terminación de la obra, alineamiento, numeración oficial, cambio de uso de suelo, anuncios o excavación y relleno.

Al ser distinto el alcance que el permiso puede tener, también se requiere documentación distinta para cada uno de ellos. Uno de los problemas de mayor recurrencia al momento de prestar el servicio, en el trato directo entre el servidor público y el ciudadano, era la información incompleta de alguno de los requisitos necesarios para efectuar el trámite.

Por descuido, distracción o de forma deliberada, alguno de los requisitos pudo no ser solicitado en el primer contacto; por lo que al acudir posteriormente para solicitar el servicio y ostentar una documentación incompleta no puede realizarse el trámite.

El servidor público puede repasar los requisitos, pero siempre cabe la posibilidad de olvidar alguno, creándose un círculo vicioso. Para evitarlo, después de ser detectado este problema en el proceso y para cumplir con lo estipulado en el numeral 7.5.1 de la norma ISO 9001:2000 (control de la producción y de la prestación del servicio) se diseñó la "Tabla de Requisitos para Trámites" una matriz que relaciona el tipo de licencia que se puede expedir, con la documentación necesaria para cada caso, con lo que se logra transmitir la información completa al ciudadano, de una forma más sencilla y ágil.

La aplicación de principios de calidad total permite crear ambientes de trabajo con mayor orden y limpieza; además, con el cambio de actitud hacia una cultura de calidad, se dieron los primeros avances en la adecuada administración de los recursos materiales (infraestructura, mobiliario y equipo, papelería, equipo de transporte, equipo de limpieza y mantenimiento, etc.) para evitar dispendios de recursos, prevenir defectos y reducir

---

(dependiente de la Subdirección de Obras Públicas) y Atención ciudadana, orientación, información, recepción, seguimiento (que depende de la Subdirección de Atención Ciudadana, Estadística y Seguimiento.) Por su parte, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología será responsable únicamente del proceso de *Expedición de Licencias*.

desperdicios. Además, se desarrollaron encuestas que permitieron evaluar la satisfacción del ciudadano con los servicios recibidos y el desempeño del sistema, elaborándose informes mensuales con los datos de las mismas y haciéndolos llegar a la coordinación de sistemas de calidad para que efectuaran las observaciones pertinentes.

Esta es la base para desarrollar un proceso de mayor y mejor comunicación con el ciudadano, para conocer sus inconformidades, sugerencias y dudas. Se incorporó también el concepto de mejora continua que permitió tener avances sostenidos en los sistemas de gestión de la calidad. Se efectuaron auditorías internas en cada sistema (antes de la auditoría de mantenimiento o re-certificación correspondiente), lo que permite tener una evaluación objetiva y periódica del sistema, procesos y servicio, para encontrar aspectos que sean objeto de cambios para incrementar su eficiencia y la satisfacción de los ciudadanos y *stakeholders,* en general. El enfoque sistémico, basado en procesos, permite despersonalizar la administración pública y centrarse en los puestos más que en quién los ocupa, proporcionando la continuidad del personal en algunas áreas, aunque los directivos sean removidos y sustituidos.

La asimilación de una cultura de calidad también permite parcialmente la asimilación de la responsabilidad social que tienen los servidores públicos y la ética del servicio que debe ser inmanente a su actuación cotidiana tanto en el desempeño de sus funciones como en su vida fuera de las oficinas gubernamentales. Se dio un proceso gradual de capacitación, cuando en administraciones anteriores este aspecto era desatendido. Las áreas que mayores logros tuvieron fueron: SAPASE, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, la Dirección de Educación, el Centro de Atención Empresarial (CAE) y el Centro de Rehabilitación e Integración Social (CRIS), esto se debió principalmente al interés y compromiso de la dirección y los empleados.

En su relación con el sector empresarial, la adopción de sistemas de gestión de la calidad redituó en una colaboración más estrecha y mayor confianza de los inversionistas. San Cristóbal de Las Casas fue declarado "Amigo del sector productivo" después de obtener la certificación de su sistema de apertura rápida de empresas, con lo que se está

cumpliendo el propósito de atraer y consolidar capital productivo que genere fuentes de empleo de manera directa e indirecta.

La certificación bajo la norma ISO 9001:2000 fue vista por los inversionistas como garantía para el capital, pues asegura una administración moderna, eficiente y de calidad, características que gradualmente comienzan a definir al Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas de Morelos. En tiempos de competitividad por un mercado interno en permanente contracción y un mercado externo cada vez más competitivo, debe ser el gobierno en sus tres ámbitos el responsable de impulsar organizaciones más competitivas y la adopción de una cultura de la calidad en el seno de la sociedad.

La certificación fungió como parte del discurso oficial, pues la referencia recurrente a estos logros ofrece la imagen de una administración municipal preocupada y ocupada por buscar mayores niveles de eficiencia y mejores prácticas para atender las demandas sociales; otorgando solvencia moral al gobierno en turno. Sin embargo, se tuvo el riesgo latente de agrandar los logros parciales que consiguieron, olvidando que los sistemas necesitan atención y mantenimiento constante.

Es difícil establecer logros globales de los sistemas de gestión de la calidad porque, además una de las características inherentes a ellos es que otorgan resultados visibles y contundentes en el mediano y largo plazos(siempre y cuando se desarrollen de forma correcta), pero puede afirmarse sin la posibilidad de errar que en la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas se logró con su implementación y certificación un impacto positivo en los servicios ofrecidos a la ciudadanía y como consecuencia una mejor imagen institucional.

Capítulo Quinto

Metodología de la Investigación

5.1. Planteamiento del Problema.

En el ámbito municipal son exiguas las experiencias de adopción de modelos de gestión de la calidad total, anteriores a 2003. Puede citarse el caso de Tlalnepantla de Baz, municipio metropolitano del Estado de México, que durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 pudo certificar 13 áreas de su administración pública municipal en la ISO 9001:2000. En 2006 eran 30 municipios mexicanos y 2 delegaciones del Distrito Federal las que contaban por lo menos con un proceso certificado mediante la norma ISO 9001:2000.

Si consideramos que en México existen 2,439 municipios reconocidos formalmente, aquellos que cuentan con certificación en esta norma corresponden a poco más del 1% por ciento. Estos municipios se localizan en 19 de las 32 entidades federativas del país y ostentan en total solamente 100 certificaciones de las 4,900 otorgadas a organizaciones mexicanas hasta ese año.

5.2. Determinación de los Objetivos de Investigación.

Como objetivo general la presente investigación plantea la posibilidad de facilitar los instrumentos jurídicos y técnicos administrativos para la debida aplicación e interpretación del principio de gestión de calidad en el municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, al efecto promover las bases para una certificación clara y precisa que sirva de base para el adecuado control administrativo.

Cabe hacer mención que de manera específica se pretende estudiar, conocer e interpretar las normas jurídicas que se refieren a la modernización administrativa; entender y expresar cómo se integran los sistemas de gestión de calidad y sus consecuencias jurídicas, así como cuándo, dónde, cómo y por qué se emiten las normas reguladoras y de evaluación; describir

la procedencia o improcedencia de la certificación del modelo de calidad de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas; investigar los efectos de la aplicación de la norma internacional ISO 9001:2000; formular una propuesta legal que sirva de base de creación de un Instituto Chiapaneco de Evaluación de la Productividad y Calidad; y, analizar y explicar la forma en que es procedente constitucionalmente la adición de la figura del Instituto Chiapaneco de la Evaluación de la Productividad y Calidad en la Constitución Política del Estado de Chiapas.

5.3. Justificación de la Investigación.

El municipio es el ámbito de gobierno que permite en forma más directa la relación entre gobernantes y ciudadanos, por tanto, las autoridades gubernamentales se encuentran obligadas en mayor medida a dar respuestas oportunas y efectivas para la solución de problemas y la atención de demandas sociales. La cercanía con las necesidades locales hace deseable y estratégica su participación en la construcción de condiciones de vida favorables para la población, generando amplios márgenes de gobernabilidad y satisfacción ciudadana.

Sin embargo, la falta de un rumbo claro dentro de la administración pública de la mayoría de los municipios en México, aunado a los inconvenientes inmanentes al sistema político y administrativo, ocasionan una ineficiencia e insuficiencia en los servicios que el gobierno presta a la ciudadanía. La ausencia de servidores públicos profesionales en la mayoría de los gobiernos municipales; el corto periodo del gobierno municipal para materializar los planes, programas y proyectos; las restricciones presupuestales; la falta de una visión nacional por parte de los gobernantes y encargados de los despachos administrativos; preferir la coyuntura y la inmediatez en lugar de los proyectos a gran escala, a mediano y largo plazos; la sobre posición de intereses personales o de grupo; la corrupción en el seno de los ayuntamientos; la falta de una cultura cívica y de participación ciudadana; entre muchos otros factores, son la raíz de las contrariedades que aquejan a los municipios mexicanos.

La adopción de sistemas de gestión basados en teorías de calidad es una tendencia que rápidamente se populariza dentro de la administración pública nacional y los municipios no son la excepción. Al aplicarse sistemas de calidad dentro de las organizaciones gubernamentales, también se desea certificar las capacidades gerenciales que soportan. Se aspira a demostrar la excelencia en la gestión pública sustentada en normas internacionales de calidad, siendo la ISO 9001:2000 la más recurrente.

La certificación de la calidad mediante las normas internacionales ISO 9000 fue originalmente implantada por firmas comerciales europeas que mantenían relaciones mercantiles continuas, para garantizar la calidad entre los productos negociados. Su universalidad entre las empresas privadas la llevó a ser adoptada como norma básica en el comercio de bienes intermedios y finales en firmas prestigiosas a nivel internacional. En el mundo contemporáneo, la globalización y sus efectos (la dinámica cada vez más intensa entre los mercados del orbe y la competencia creciente entre firmas industriales y comerciales) obligan a asegurar que los bienes transados son excelentes, mediante la estandarización de normas de calidad.

Así, la competitividad obliga a muchas organizaciones industriales, comerciales y gubernamentales a cambiar sus patrones de producción, a integrarse en una lógica mundial en la que se busca la excelencia en las organizaciones. La gestión de la calidad total, enfoque heredero de los principios pioneros sobre calidad, es percibida como el instrumento que permite a las organizaciones cambiar y mejorar los procesos productivos y garantizar la sobrevivencia en un contexto hostil, competitivo y turbulento.

5.4. Problema y definición de la investigación.

¿Se ha modernizado la administración pública en el Municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas?

Cuadro 1. Formulación de interrogante e Hipótesis.

Interrogante	Hipótesis
¿Se ha modernizado la administración pública en el Municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas?	"*Si* no se ha modernizado la administración Púbica municipal de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; *entonces* es necesario establecer un enfoque basado en la calidad total; *por lo tanto* es procedente la creación de un Instituto Chiapaneco de Evaluación de la Productividad y Calidad que lo certifique."

"*Si* no se ha modernizado la administración Púbica municipal de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; *entonces* es necesario establecer un enfoque basado en la calidad total; *por lo tanto* es procedente la creación de un Instituto Chiapaneco de Evaluación de la Productividad y Calidad que lo certifique. Unidades de análisis:

1. El Municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas (marco referencial);
2. La Modernización Administrativa;
3. Sistemas de Gestión de la Calidad;
4. Certificación en la Norma Internacional ISO 9001:2000.

Variables:

1. Independiente: La Modernización Administrativa de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, opera como causa.

2. Dependiente: Los sistemas de gestión de calidad y certificación de normas internacionales opera como efecto.

5.5. Formulación del Tipo de investigación.

1. Objetivos generales.

- Facilitar los instrumentos jurídicos y técnicos administrativos para la debida aplicación e interpretación del principio de gestión de calidad en el municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, al efecto promover las bases para una certificación clara y precisa que sirva de base para el adecuado control administrativo.

2. Objetivos específicos.

- Estudiar, conocer e interpretar las normas jurídicas que se refieren a la modernización administrativa;

- Entender y expresar cómo se integran los sistemas de gestión de calidad y sus consecuencias jurídicas, así como cuándo, dónde, cómo y por qué se emiten las normas reguladoras y de evaluación;

- Describir la procedencia o improcedencia de la certificación del modelo de calidad de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas;

- Investigar los efectos de la aplicación de la norma internacional ISO 9001:2000;

- Formular una propuesta legal que sirva de base de creación de un Instituto Chiapaneco de Evaluación de la Productividad y Calidad; y,

- Analizar y explicar la forma en que es procedente constitucionalmente la adición de la figura del Instituto Chiapaneco de la Evaluación de la Productividad y Calidad en la Constitución Política del Estado de Chiapas.

5.6. Estrategias Metodológicas.

a) Método científico:

Partimos de la idea de la investigación científica, de manera genérica, es entendida como un proceso sistemático, ordenado y controlado y crítico que permite al investigador tener aproximación a un objeto de estudio específico, llamado problema de investigación, con objeto de conocer, comprender, predecir y, de ser posible, controlar sus causas y efectos en aras del conocimiento teórico o empírico, es el punto de partida de este proyecto.

El método científico es el procedimiento planeado que se sigue en la investigación para descubrir las formas de existencia de los procesos objetivos, para descentraran sus conexiones internas y externas, para generalizar y profundizar los conocimientos así adquiridos, para llegar a demostrarlos con rigor racional y para comprobarlos en el experimento y con las técnicas de su aplicación.

b) Método Histórico:

Basa su estudio en la experiencia pasada, pese a lo que pueda pensarse, se aplica no solo a la historia, sino también a las ciencias de la naturaleza, al derecho, la medicina o cualquier otra disciplina científica. Se presenta como una búsqueda critica de la verdad que sustenta los acontecimientos del pasado. Este método aplicado a la administración y al derecho, demuestra, entre otras cosas que cada pueblo tiene, en cada época de su vida, leyes e instituciones adecuadas a su manera de ser, reflejo del espíritu del pueblo, el cual actúa sobre las costumbres y tradiciones hasta convertirse en normas jurídicas de aplicación coercitiva. Para la escuela histórica no existen principios ni formulas universales que quepa aplicar a todos los países

Por igual, el derecho y la administración de cada pueblo han de elaborarse con materiales propios, de acuerdo con sus necesidades, pensamientos y conveniencias, de raigambre y a la vez popular, histórico y nacional; y asentado como expresiones más autenticas, en las tradiciones del pasado y en las costumbres, realidad del presente.

c) Método Deductivo:

La deducción es el método que permite pasar de afirmaciones de carácter general a hechos particulares. Proviene de deductivo que significa descender. Este método fue ampliamente utilizado por Aristóteles en la silogística en donde a partir de ciertas premisas derivan conclusiones. No obstante el mismo Aristóteles les atribuía gran importancia a la inducción en el proceso de conocimiento de los principios iníciales de la ciencia. El método deductivo está presente también en las teorías axiomáticas.

Se ha dicho que las verdades establecidas por la ciencia tienen que confrontarse con la realidad a través de las conclusiones que se deduzcan de los planteamientos generales (hipótesis, leyes, teorías). Este proceso implica pues, partir de una síntesis para llegar a un análisis de los fenómenos concretos mediante la operacionalización de los conceptos o reducción de estos ha hechos observables directa o indirectamente.

En este proceso deductivo debe tomar en cuenta la forma como se definen los conceptos (los elementos y relaciones que comprenden) y se realiza en varias etapas de intermediación que permite pasar de afirmaciones generales a otras más particulares hasta acercarse a la realidad concreta a través de indicadores o referentes empíricos.

Llevados a las ciencias sociales y específicamente al derecho, el método deductivo, está fundado en los principios admitidos generalmente como ciertos o establecidos previamente cual verdaderos, ya por su evidencia, ya por su demostración lógica.

Por deducción entendemos la conclusión, la inferencia, la consecuencia, la conjetura, la derivación lógica, método o procedimiento discursivo, lógico, polémico, aplicando tanto el

derecho como la generalidad de las ciencias, para obtener un resultado o consecuencia de conformidad en un principio de regla general. Del caso genérico se pasa al específico; de la norma al hecho.

d) Método Comparativo:

Este método, es considerado uno de los métodos más eficaces para la investigación social y específicamente jurídica. Es conocido también como método analógico. Es un método de lógica, el cual se aplica a diferentes instituciones para obtener un resultado y al llevarlo concretamente al derecho, se apoya en la exposición de las diferencias entre las diversas instituciones jurídicas, para apreciar su coherencia o precisar sus peculiaridades.

El método comparativo ratifica o destruye los dogmas jurídicos, lleva al análisis y a profundizar en materias no circunscritas a fronteras, sino que alcanzan extensiones mundiales y se revelan ejemplares, aleccionadoras. Cuando el estudiante compara, debe hacerlo en instituciones semejantes, para obtener conclusiones validas.

e) Método Hermenéutico.

Este método se vincula directamente a que el conocimiento es producto de preguntas más o menos bien formuladas, pertinentes y decisivas que el investigador dirige a la realidad. El investigador formula sus preguntas y sus teorías dentro de su marco lingüístico que le es transmitido por tradición y que generalmente no cuestiona.[179]

Por tanto el investigador hereda paradigmas, es decir orientaciones teóricas metodológicas. Estos paradigmas tendrían. Un carácter histórico-social, pero sobre viven hasta el momento en que ya no pueden resolver problemas que, de forma continua, surge en el seno de la investigación científica.

[179] Witker, Jorge, *Técnicas de investigación jurídica*, México, Mc Graw Hill-UNAM, 1996, pp. 17 a 19.

En otros términos, podemos afirmar que para esta aproximación fenomenológica, los fundamentos del discurso científico no tienen en cuenta los objetos exteriores, independientes del sujeto que percibe, sino las percepciones, las sensaciones, las impresiones de este último frente al mundo exterior. La hermenéutica profunda, en tanto marco metodológico, comprende tres fases definidas, tales como: análisis socio-histórico, análisis formal o discursivo, e interpretación-reinterpretación.

5.7. Técnicas de Investigación.

Lo anterior será orientado en su etapa inicial por medio de la técnica de investigación documental, por cuyo conducto será posible establecer la sistematización informativa y expositiva, plasmada en fichas de trabajo.

Cuadro 2. Métodos y técnicas de investigación.

Capítulos	Métodos de Investigación	Técnicas
I. Problematización del Objeto de estudio.	Histórico Comparativo	Documental Fichas de Trabajo
II. Marco Teórico-Conceptual.	Deductivo	Documental Fichas de Trabajo
III. Marco Teórico-Referencial.	Comparativo Deductivo Histórico	Documental Revisión Legislativa Fichas de Trabajo
IV. Metodología de la Investigación.	Científico Deductivo	Documental Fichas de Trabajo

V. Propuesta. Implementación y certificación de los sistemas de gestión de calidad en el Municipio de San Cristóbal de Las Casas.	Científico Deductivo Hermenéutico	Documental Fichas de Trabajo

5.7.1. Recursos Humanos.

En esta sección se ubica los aspectos administrativos del proyecto, ésta etapa es importante, puesto que se debe presupuestar el costo, el financiamiento, recursos humanos que determinen la viabilidad del proyecto de investigación.

Cuadro 3. Recursos Humanos.

Asesoría	**Grado Académico**	**Función**	**Costo**
Asesor en Metodología	Doctor en Derecho o En Administración Pública	Formular correcciones al Proyecto de investigación.	¿?
Tutor	Doctor o Maestro en Derecho Constitucional o Administración Pública	Organización y dirección de las actividades de información	¿?
Asesor	Maestro en Derecho Constitucional o en Administración Pública	Manejo de toda información cuantitativa del proyecto en sus diferentes áreas de trabajo	¿?
Asesor Externo	Maestro o Doctor en	Manejo de toda información	¿?

	Derecho Constitucional o en Administración Pública	cuantitativa del proyecto en sus diferentes áreas de trabajo	
Equipo de recolección de datos.	Profesional Licenciado en Derecho o en Administración Pública	Realiza la recolección de toda información cuantitativa y cuantitativa del proyecto en sus diferentes áreas de trabajo	¿?
Capturista de Datos	Profesional Técnico Capturista de Datos	Procesa y Captura toda información del proyecto.	¿?

5.8. La adopción de Modelos Gerenciales.

El enfoque de gestión basado en los preceptos de la calidad total permite corregir y prevenir los errores en cualquier elemento del sistema. Desde esta perspectiva, toda inconsistencia puede ser corregida y toda tarea puede ser mejorada. No se tienen errores, se tienen oportunidades para mejorar en forma gradual. El presente apartado tiene la pretensión de ofrecer propuestas de mejora en distintos ámbitos dentro de los sistemas de gestión de la calidad implementados en la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas Chiapas, de acuerdo a la experiencia empírica recabada a lo largo de la investigación, lo que permitirá corregir aspectos nocivos, prevenir la aparición de problemas latentes y mejorar los resultados obtenidos.

La principal crítica en torno a la nueva gerencia pública surge por su pretensión de ser un modelo universal que tiene la cualidad de aplicarse indistintamente dentro de los negocios privados o la administración gubernamental, independientemente del país que se trate. Los defensores más férreos sostienen que el hecho de que el gobierno no pueda gestionarse exactamente igual que una empresa no quiere decir que no pueda adoptar un talante más empresarial, por supuesto. Cualquier institución, pública o privada, puede ser

empresarial, así como cualquier institución, pública o privada, puede ser burocrática.[180] Algunas técnicas administrativas utilizadas en la gerencia privada pueden ser incorporadas al manejo de los asuntos públicos; pero, es necesario realizar un análisis objetivo considerando variables de tipo político, económico, social y cultural.

En el caso de San Cristóbal de Las Casas, la incorporación de sistemas de gestión de la calidad no se realizó mediante un examen crítico y objetivo, Enrique Cabrero señala cuatro dimensiones que permiten efectuar una comparación entre el contexto de origen de la escuela de políticas públicas (*policy sciences*) y el contexto particular de cualquier Estado que pretenda adoptarlas.[181] Sin embargo, este análisis puede ser útil a la gestión de la calidad total. Las cuatro dimensiones descritas por Cabrero, que permiten determinar la capacidad de transferir una tecnología administrativa exitosa a un contexto diferente, son: el tipo de régimen político, el tipo de modelo de gestión (en el que se configuran las organizaciones públicas), los referentes institucionales y las tradiciones culturales y simbólicas. Para futuras implementaciones de sistemas de gestión de la calidad basadas en la norma internacional ISO 9001:2000 en administraciones públicas municipales, es necesario comparar todas las variables incluidas en las experiencias exitosas ponderándolas con el contexto municipal, particular.

En los sistemas administrativos de los municipios mexicanos es indispensable que la implementación del modelo de gestión de la calidad total sea no sólo adoptado, sino adaptado a las circunstancias específicas de la organización. En los municipios urbanos y metropolitanos es más probable implementar sistemas de gestión de la calidad con una propensión mayor al éxito debido a sus estructuras administrativas más consolidadas, al grado de desarrollo de la sociedad, a las características de sus recursos humanos, al presupuesto anual del que disponen. Además, el tipo de modernización que su aparato

---

[180] *Cfr.* Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinvención del Gobierno*, España, Paidós, 1997, p. 52.

[181] *Cfr.* Cabrero, Enrique, *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*, en Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 191.

administrativo requiere debe ser avanzado. Si bien es cierto que cualquier administración pública municipal con un grado intermedio de desarrollo puede incorporar a su sistema de gestión los principios de la calidad total, sólo los municipios urbanos y metropolitanos cuentan con un presupuesto mínimo para certificarse en la norma ISO 9001:2000, debido a que es un proceso oneroso.

Un aspecto controversial es el relacionado a las especificaciones conceptuales adoptadas por el enfoque de gestión de la calidad total, en especial al vocablo cliente. Debido a la tradición política y evolución histórica del estado mexicano, se le ha asignado una connotación negativa a éste concepto. El sistema de partidos políticos mexicano llevó a la proliferación de prácticas conocidas como clientelismo, que dada su naturaleza ocasionó la sedimentación de una cultura política viciada, poco democrática. No debe confundirse el concepto cliente con el de clientela (política) utilizado de forma despectiva para definir a sujetos que comprometen su voto en comicios electorales por prebendas económicas, materiales o de alguna otra índole.

Además, el concepto de cliente limita el papel que el ciudadano debe desempeñar en contextos crecientemente más democráticos. Para el caso mexicano, antes de hablar de cliente -de forma despectiva u objetiva- es necesario fortalecer la noción de ciudadano y aplicarla a la gestión de la calidad total. Dentro de este enfoque, el cliente es un factor que determina los sistemas de producción en tres aspectos fundamentales: al establecer sus requisitos como insumos, al recibir el producto o servicio esperado y al retroalimentar el proceso definiendo la brecha entre sus expectativas iníciales y la satisfacción final. En los negocios privados, el cliente se convierte sólo en un consumidor de los productos o servicios de una organización.

En el caso de las organizaciones públicas, quien recibe los servicios, el ciudadano, juega un doble papel en su relación con la organización gubernamental. Ciertamente, funge como consumidor al ser el receptor de productos y servicios públicos, pero al mismo tiempo es propietario, al ser las organizaciones gubernamentales propiedad de la nación y responder a la voluntad ciudadana. Los ciudadanos, como propietarios, deciden quién dirige las

organizaciones gubernamentales mediante su voto en comicios electorales, delegando esta autoridad a sus representantes populares. El ciudadano es un individuo moralmente autónomo capaz de elegir las autoridades públicas, así implícitamente elige quién produce, qué producir, cómo producirlo -de acuerdo a las distintas ofertas políticas. Para una empresa privada esto es impensable, dado que el cliente sólo puede adquirir un producto, no tiene injerencia en la forma en que es dirigida. El concepto de ciudadano tiene una importancia mayor y no debe ser suplido por el de cliente en ningún momento; por el contrario, sería más factible -siguiendo la lógica gerencial- en lugar de llamarlo cliente-ciudadano, definirlo como un cliente-propietario.

En México, la implementación de las distintas tecnologías administrativas procedentes de la gestión de los negocios privados se utiliza en forma aislada, impidiendo un desarrollo organizacional armónico, pues se tratan de solucionar problemas específicos. En la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, al implementar los sistemas de gestión de la calidad y definirlos como la base del proceso de modernización administrativa, se dio preeminencia a una mejora eficientista, que no necesariamente buscó crear condiciones de mayor igualdad social, transparencia gubernamental y mayor participación ciudadana.

Su implementación significó un esfuerzo aislado que no logró desarrollar las capacidades de gestión gubernamentales y ciudadanas, sólo pretendió atacar un problema a la vez. En imprescindible para cualquier gobierno municipal que pretenda modernizar su administración pública introducir cambios e innovaciones no sólo para conseguir gestiones más eficientes, sino gobiernos más transparentes y democráticos, una ciudadanía cogestora y corresponsable, entre otros tópicos.

Las prácticas gubernamentales promovidas por la nueva gestión pública pueden ser útiles; sin embargo, es importante hacer un análisis comparativo de las condiciones en que fueron implantas, formular escenarios para determinar si su incorporación es un elemento perturbador que ocasione consecuencias imprevistas y no considerarlas como medidas que ayudarán a solucionar males estructurales e históricos en un breve lapso de tiempo y

en forma aislada, más bien, este tipo de medidas que pretenden modernizar la administración pública deben darse de forma paralela a prácticas que permitan tener gobiernos más democráticos y plurales, así como sociedades más participativas y responsables con la autoridad.

5.9. En el ámbito cultural.

La calidad total no es una herramienta laboral que al término de las actividades cotidianas se guarda en un cajón del escritorio o en el guardarropa, junto con el uniforme. La calidad total es un una forma de vida. La gran mayoría de textos especializados en el cambio organizacional e innovación hacen referencia a los cambios en las instituciones que sean discordantes con el perfil organizacional y laboral requerido. Existe una amplia coincidencia en que uno de los cambios más difíciles de lograr de forma exitosa es el relativo a la cultura y los valores de una sociedad. Si comparamos la cultura japonesa y la mexicana es fácil demostrar que son opuestas en ciertos rasgos específicos, por lo que la implementación de técnicas administrativas y prácticas relacionadas con las filosofías japonesas -en principio- es complicada. Asimismo, es difícil modificar la cultura de una sociedad, debido a que es el resultado de una evolución histórica particular, además es absurdo pretender cambiar completamente todos los rasgos que definen a una sociedad, debido a que algunos son positivos. Es posible obtener ventajas de algunos rasgos

Comportamentales de la cultura mexicana en general y la cultura laboral en particular y canalizar estas actitudes a una conducta que permita un mejor desempeño; sin embargo, es indispensable cambiar aspectos que no producen beneficios.

Considerando las evidencias teóricas y empíricas obtenidas a lo largo de la presente investigación, se propone un modelo de cambio cultural organizacional efectuado en cuatro niveles progresivos:

1. Interiorización del cambio;
2. Cambio comportamental;

3. Cambio relacional; y,
4. Cambio social.

En el primer nivel del cambio cultural, es importante que el individuo sea receptivo, sensible, consiente y comprometido con los cambios a efectuarse. En todo momento es indispensable contar con sistemas de incentivos bien definidos que proporcionen un estímulo externo para realizar los esfuerzos necesarios por adoptar una nueva cultura de servicio; sin embargo, el incentivo interior debe ser más importante. No es fácil romper con paradigmas, cambiar inercias, refundar la historia, por eso los individuos deben estar dispuestos a aceptar las modificaciones de la mejor manera. Es imprescindible introducir nuevos valores por medio de incentivos y capacitación.

El segundo nivel de cambio es el comportamental, que pretende modificar los hábitos y la rutina, orientando las labores cotidianas con base en los principios de calidad total. El cambio comportamental integra modificaciones en la actitud de los individuos, se busca adquirir valores del servicio y cambiar los rasgos del comportamiento negativo. Para los servidores públicos que tienen un trato directo con el ciudadano, el cambio cualitativo en este rubro es más evidente. El tercer nivel de cambio es el relacional, que perfecciona la capacidad que tienen los individuos por interrelacionarse con sus compañeros de trabajo. La gestión de la calidad total requiere permanentemente la colaboración y el trabajo en equipo, por tal motivo es trascendental establecer lazos de unión, de pertenencia y mejorar las relaciones cotidianas. Existen técnicas que pueden ser utilizadas para favorecer la integración del grupo y la mejor sinergia organizacional.

El cuarto y último nivel de cambio cultural atañe al cambio social, que pretende contagiar los cambios organizacionales al total de los individuos y grupos externos. Debe considerarse el impacto que las acciones de mejora tienen en la sociedad, pues mientras no exista una sociedad que fomente los valores de calidad, como parte de su vida cotidiana, de poco sirven los esfuerzos organizacionales. El gobierno además de adoptar políticas de gestión de la calidad, debe ser el principal impulsor de estas prácticas dentro de la sociedad, en las organizaciones, empresas, etc. En el caso concreto de la

administración municipal de San Cristóbal de Las Casas, este esquema puede ser de utilidad, debido que no se tiene un método específico para conseguir los cambios culturales requeridos.

Los cambios culturales deben ser específicamente promovidos por los líderes, por la alta dirección. Michael Ward[182] afirma que existen tres formas distintas en que la dirección
transmite los cambios a los miembros de la organización: la primera es mediante un discurso racional, la segunda mediante la coerción, finalmente mediante el convencimiento. En el primer caso, cuando existe la necesidad de realizar un cambio, la mayor parte de las ocasiones existe un argumento racional para hacerlo; sin embrago, y a pesar de entender las razones que motivan el cambio, en ocasiones no es adoptado. Por ejemplo, cuando un fumador decide dejar el hábito del cigarrillo entiende las consecuencias negativas que su hábito le traerá a su salud; no obstante, la mayoría de los intentos por dejarlo fracasan porque no existe la voluntad (incentivo interno positivo) o la motivación (incentivo exterior positivo) necesarias. En el segundo caso, mediante la coerción, por medio de la fuerza y la imposición, se buscan adoptar los cambios. Aunque es posible cambiar los valores, hábitos, conductas y relaciones de los individuos utilizando la fuerza, lo más probable es que el resultado de este esfuerzo sea contrario al esperado. Usualmente cuando un individuo es obligado a hacer algo no lo hace o lo hace mal y con pésima actitud. Los cambios impuestos rara vez funcionan. La mejor forma de impulsar los cambios es por medio del convencimiento.

El esfuerzo implementado en San Cristóbal de Las Casas por sensibilizar al personal para aceptar los cambios y adoptar actitudes y una cultura de la calidad es valioso pero somero, este esfuerzo correspondió simplemente a un curso de unas cuantas horas. Es preciso recordar que gran parte de las personas adultas, aprenden muy poco mediante teoría, por lo que es necesario reafirmar el conocimiento con ejemplos, pero sobre todo en la práctica, en el desarrollo de sus funciones cotidianas. Si se relega este esfuerzo a un solo curso, se estará dejando uno de los cabos más importantes suelto. Es primordial

[182] *Cfr.* Ward, Michael, *El cambio de cultura empresarial en la práctica*, México, Panorama, 2004, p. 134.

que permanentemente se les recuerde a los servidores públicos los objetivos y el nuevo enfoque que adopta la administración pública. En San Cristóbal de Las Casas, a los servidores públicos se les hizo portar un gafete con la misión y visión organizacionales, la política de calidad de su sistema y los objetivos que se persiguen; la mayoría lo portaba con desagrado y en ocasiones sólo en revisiones o auditorías. Los principios de la calidad no deben ser frases que se porten colgadas en el cuello, deben ser compromisos que se adoptan con el ciudadano para procurar su atención oportuna, amable y ofrecer el servicio a que tiene derecho o solicita, con calidad.

Es importante contar con sistemas de incentivos para motivar a los miembros de la organización, en el caso de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, los servidores públicos. Sin embargo, no todos los incentivos son de carácter económico o monetario, el reconocimiento social también es un aliciente efectivo. Saber que el trabajo realizado contribuyó para conquistar objetivos más amplios y que sea reconocido el esfuerzo por la alta dirección es un estímulo importante. Una propuesta adicional para contribuir al cambio cultural es la institucionalización del "premio municipal de la calidad", que galardone a las áreas administrativas con mayores avances, los proyectos de mejora más destacados, etc.

5.10. En el ámbito político.

Una deficiencia fundamental que se puede apreciar en la implementación de sistemas de gestión de la calidad dentro de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas Chiapas se dio desde el enfoque inicial: Considerar la certificación como fin en sí misma. Esta imprecisión en el planteamiento de origen lleva a confundir una método con la solución, la certificación sirve para tener un reconocimiento del exterior, pero principalmente debe ser adoptada para otorgarle una mayor eficacia y eficiencia a las acciones gubernamentales. Determinar la certificación como el objetivo definitivo, trabajar para conseguirla, pero al obtenerla no saber u olvidar para que se buscara es un error frecuente. La implementación de sistemas de gestión de la calidad y su

certificación en la norma internacional ISO 9001:2000 es un primer paso hacia una administración más racional.

Otra deficiencia presentada a lo largo del trienio fue la falta de continuidad administrativa. Para empezar, falta de continuidad con la estructura administrativa establecida. Es una práctica recurrente durante los cambios de administración intentar reinventar el gobierno, desechando todo lo efectuado anteriormente, considerándolo incorrecto. Una debilidad dentro de las instituciones públicas es la falta de una transición correcta entre periodos, donde se analicen los programas emprendidos y los resultados obtenidos, para generar decisiones sobre aquellos que deberían cambiarse y los que pueden conservarse. Generalmente una transición política con estas características es poco probable en el ámbito municipal, principalmente en contextos políticos ampliamente competitivos, donde la alternancia en el poder de distintos partidos es regla general. Dentro de la estructura administrativa se encontraron cambios sustanciales,[183] pero la falta de continuidad también afectó a los programas planificados desde el inicio de la administración.

Uno de los programas que sufrió serios ajustes a lo largo de la administración del Dr. Presidente Municipal de San Cristóbal de Las Casas en el periodo 2010-2012, fue precisamente el conducente a la implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad. Como se señala adecuadamente,[184] el plan original de certificación de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, incluía 30 sistemas certificados, para integrar prácticamente la totalidad de las áreas administrativas del municipio. Sin embargo, cuestiones de carácter coyuntural, político, económico, de restricción presupuestal, y sobre todo, de corto plazismo, impidieron que estos objetivos se consiguieran. Al final, el resultado es conocido, sólo pudieron obtenerse 14 certificados distribuidos en 13 áreas distintas: no pudo alcanzarse siquiera la mitad de la meta inicial.

---

[183] Ejemplo de ello fue el caso el de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la de Servicios Públicos, que se rediseñarían para instituirse en la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Obras y Servicios Públicos, durante el primer año del periodo 2010-2012, descrita en líneas anteriores.

[184] *Cfr.* Garduño Mauleón, María de Lourdes, *Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del ímpetu local en México.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, p. 502.

Se privilegia el corto plazo, porque además se busca la rentabilidad política de las acciones gubernamentales; los cargos de elección popular son vistos por la clase política como espacios de paso que permiten el acceso al poder de un individuo y su camarilla. Generalmente, sólo los cargos corresponden a espacios que, de ser bien capitalizados, permiten ascender en la escala del poder e influencia del sistema político mexicano; así, la presidencia municipal es el trampolín para acceder al Congreso local o federal, para aspirar a tener una influencia de mayor contundencia a nivel regional, estatal o nacional. Deben generarse mecanismos para garantizar la continuidad de programas que hayan demostrado cierto grado de efectividad.

La falta de continuidad se percibe también en la excesiva rotación de personal. La falta de interés y compromiso de algunos servidores públicos sindicalizados los llevó a pedir su cambio a otra área, otros debido a su mala relación con los mandos medios y altos fueron removidos, finalmente, en un par de casos, la capacitación recibida y la experiencia como auditor interno y representante de la alta dirección llevó a dos servidores públicos a abandonar el ámbito gubernamental para incorporarse en al sector privado, con mayores percepciones salariales. Esta excesiva rotación de personal es nociva, pues impide la continuidad y obliga al área encargada de los sistemas de gestión de la calidad, la coordinación ISO 9000, a capacitar de nueva cuenta al personal que es incorporado al sistema por primera vez.[185]

La motivación que tienen los gobiernos nacionales, de las distintas entidades federativas y municipales para incorporar modelos importados a sus prácticas administrativas no siempre responden a una decisión propia que busca racionalizar las labores burocráticas y obtener mejores beneficios, puede ser una decisión impuesta o condicionada a diversos apoyos.

La implementación puede ser una elección motivada por la seducción del modelo, como una estrategia de la élite gobernante, etc., pero cuando responde a un impulso

[185] *Ibídem.*, p. 504.

externo que condiciona apoyos económicos por parte de organismos supranacionales o gobiernos extranjeros para que adopten un determinado modelo de gestión pública, la reforma no debe ser siquiera considerada. Es necesario que la innovación gubernamental sea adoptada en forma voluntaria, por su carácter estratégico; no debe permitirse la imposición de modelos administrativos por ninguna entidad externa, a la propia.

Otro factor al que debe prestarse atención es el sindicato. Algunos de los miembros de la organización que no aceptaron los cambios planificados para adaptar los sistemas de gestión de la calidad en San Cristóbal de Las Casas recurrieron a sus representantes sindicales para ser cambiados a otra área donde pudiesen seguir teniendo la misma inercia laboral. Es menester del gobierno en turno establecer una relación cercana y de colaboración con la estructura sindical, sus líderes y sus agremiados.[186]

Si el sindicato no coopera con las iniciativas de modernización y protege al personal que se niega a adoptar los cambios, el avance de las innovaciones será más difícil y ríspido. Debe invitarse y permitírsele a miembros de los sindicatos participar dentro de los sistemas de gestión de la calidad, como observadores, para que formen parte ellos, entiendan la naturaleza de los cambios, y no se conviertan en un lastre que impide el correcto desempeño administrativo; por el contrario, que sean activos promotores de este enfoque.

5.11. En los sistemas de gestión de la calidad.

Una vez implementados los sistemas de gestión de la calidad es indispensable sostenerlos en el largo plazo, conservarlos, mantenerlos, permitir su maduración, suministrarles los recursos necesarios, realizar acciones correctivas, preventivas y mejoras, antes de que los resultados sean visibles para todos. Una de las principales debilidades de la administración pública es la falta de continuidad y determinación por conservar patrones estructurales o funcionales, sea en el tránsito de un periodo de gobierno a otro o en el mismo periodo, mediante el abandono de proyectos. Las mejoras

[186] *Ibídem.*, p. 510.

tangibles, los resultados sostenidos, se dan en el mediano y largo plazos, por tal motivo es preciso que cuando se inicia un proceso de innovación en el ámbito municipal mediante los sistemas de gestión de la calidad, con el objetivo de modernizar la administración pública, por ningún motivo se debe desertar.

Una de las principales deficiencias de origen en la implementación de sistemas de gestión de calidad y la obtención del certificado en la norma ISO 9001:2000 en el caso de San Cristóbal de Las Casas fue considerar el certificado como fin en sí mismo y no como medio para acceder a mejores estándares de gestión, mayor racionalidad administrativa y una modernización real de estructuras anquilosadas. Esta aseveración es sustentada por el hecho de que el diseño, desarrollo e implementación de todos los sistemas se realizaron de forma apresurada: del 18 de agosto de 2009, día en que tomó protesta el cabildo entrante, al 11 de diciembre del mismo año, fecha en que consiguen su certificación las primeras cuatro áreas del ayuntamiento; y desde los primeros días de enero de 2004 al 14 de julio para certificar nueve áreas más. Si San Cristóbal de Las Casas u otro municipio pretenden implementar sistemas de gestión de la calidad y certificarlos, es importante que su diseño no sea condicionado por premuras innecesarias. Los sistemas de gestión de la calidad, aún certificados, son estériles si no existe la capacidad real de gestión que sustente lo señalado de forma hipotética. El hecho de que una organización obtenga el certificado no significa que sea la mejor de su ramo, ni siquiera que se convirtió en una organización de excelencia; indica, solamente y en el mejor de los casos, que logró cumplir con los requisitos mínimos que aseguran que de forma consistente cumple las expectativas de sus clientes. La implementación y certificación deben ser vistas como un primer paso en el largo camino hacia la excelencia, un derrotero sin límites.[187]

Un principio fundamental del enfoque de calidad total es la integralidad. Para que una organización pueda dar indicios de transitar hacia estados más avanzados de gestión es el esfuerzo por incorporar todas las áreas de la organización, a la par que se integra la totalidad de sus miembros, no importando su jerarquía. Aunque se incorporaron la mayoría de las áreas administrativas de la estructura formal, el objetivo debe ser integrar en el

[187] *Ídem.*

corto plazo áreas tan importantes como la Secretaría Particular, Secretaría Técnica, la Secretaría del Ayuntamiento, las Direcciones de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, de Gobierno y de Comunicación Social y la misma Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. El alcance de las certificaciones obtenidas no comprende la totalidad de las áreas, sólo un proceso particular; por tanto, otro de los grandes retos será ampliar el alcance de los sistemas ya certificados.[188]

5.11.1. Documentos y registros.

Uno de los principales retos de las organizaciones es mantener sistemas sencillos. Los sistemas complicados son lentos e inflexibles. Este aspecto fue atendido en el Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, pues la documentación más que convertirse en una carga legaloide, es un instrumento útil en el desempeño de las labores diarias del personal de las distintas áreas, lo que no impide formular algunas observaciones que pueden ser atendidas.

La elaboración de manuales de calidad debe garantizar una mejora de los procesos de producción o prestación de un servicio, no simplemente su trascripción. Si bien es cierto que es un avance significativo contar con los primeros manuales de procedimientos, también debe destacarse que en el enfoque de calidad total esto no basta, es necesario identificar las actividades relevantes, las interacciones y eliminar toda tarea innecesaria, que no genera valor al proceso o al producto final. Además, debe evitarse que la documentación de procesos y procedimientos requeridos por la norma (control de documentos, control de registros de calidad, control de no conformidades, auditorías internas, acciones preventivas y acciones correctivas) se confunda con la petrificación de los mismos. Toda la documentación debe ser revisada periódicamente, evitando la estática organizacional, abriendo espacios para la creatividad, la innovación, la mejora.

El control de los documentos es un espacio para la mejora en prácticamente todas las áreas certificadas. Se presentaron casos, que por descuido e inadecuado manejo de los

[188] *Loc. Cit.*

documentos obsoletos; en las labores diarias y -peor aún- en las auditorías de mantenimiento continúan en circulación y uso versiones anteriores del manual de calidad. En ocasiones los documentos no se encontraban disponibles en los puntos de uso determinados, por lo que se produjeron no conformidades menores. Los registros también deben ser correctamente conservados y administrados, debido a que en las auditorías representan la evidencia necesaria para documentar que el sistema se ha desarrollado siguiendo los postulados de la norma. Los manuales de calidad y los procedimientos de control de registros deberían ser más claros respecto al tiempo de retención de los registros y los criterios para tal efecto, pues este período depende del personal que genera o requiere los registros para el desempeño de sus funciones.

5.11.2. Responsabilidad de la dirección.

La teoría de calidad total coloca la responsabilidad, compromiso y liderazgo de la dirección como parte preponderante para el establecimiento y correcto funcionamiento de una gestión de calidad. Esta conjetura se corrobora en la práctica, pues gran parte de los logros y rezagos de las distintas áreas certificadas de la administración pública municipal de San Cristóbal De Las Casas se deben básicamente al compromiso asumido por los mandos medios y altos. En la mayoría de las áreas persistió un desconocimiento pleno de los postulados básicos de la gestión de la calidad total, situación que impidió el compromiso de los directivos.

En algunos casos su involucramiento y compromiso fue forzado por la necesidad de lograr la implementación y certificación de los sistemas. Pero en aquellas áreas donde realmente los directores, subdirectores y jefes de departamento mantuvieron un compromiso consistente por coadyuvar en la definición del rumbo organizacional, comunicando a los miembros de la organización la importancia de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, con el establecimiento y seguimiento de la política y objetivos de calidad, realizando revisiones periódicas al sistema y procurando el adecuado suministro de recursos; los sistemas pudieron lograr su madurez en un periodo menor a los tres años, caso concreto de SAPASE, Obras y Servicios Públicos, Educación, el

Centro de Atención Empresarial (CAE) y el Centro de Rehabilitación e Integración Social (CRIS.) Los mandos medios deben asumir un nuevo rol dentro de los sistemas de gestión de la calidad. Además de realizar sus funciones institucionales, deben ser capaces de procurar los procesos de mantenimiento y mejora de los sistemas. Mientras siga existiendo una resistencia de los mandos medios pro asumir nuevas responsabilidades dentro de los sistemas de gestión de la calidad, fungiendo como un enlace entre la alta dirección y la parte operativa de la administración, no es posible consolidar los resultados esperados.

La planificación de los sistemas de gestión de la calidad es otro aspecto fundamental donde deben establecerse correcciones y corresponde a un nicho de mejora importante. La planificación dentro del sector público, en la mayoría de los casos dentro de los tres ámbitos de gobierno, responde una necesidad determinada por la ley, más que a un instrumento administrativo diseñado para la correcta gestión. Las organizaciones deben contar con un eficiente sistema de planificación antes de iniciar la implementación de sistemas de calidad, pues la planificación de estos debe ser conforme a la dictada de forma global en la organización. El documento base de las acciones gubernamentales en el ámbito municipal para un periodo determinado es el Plan de Desarrollo Municipal.

Sin embrago, en el caso de San Cristóbal de Las Casas, para el periodo de gobierno iniciado en el 2009 no se otorgó la importancia requerida a este documento, convirtiéndolo en un manual de buenas intenciones elaborado por una consultora, sin el respaldo y compromiso institucionales de los servidores públicos. También, los planes gubernamentales por áreas administrativas se elaboraron de forma deficiente y, en ocasiones, la planificación de los sistemas de gestión de la calidad fue incongruente con ellos o con el Plan de Desarrollo, que para la mayoría de los empleados fue desconocido. Además de la existencia de planes mal definidos, es importante señalar que se carece de un seguimiento de los mismos en el trascurso del periodo de gobierno, lo que impide la consecución de sus postulados.

En el numeral 5.5.2 de la norma ISO 9001:2000 se señala la importancia y responsabilidades que tiene dentro de los sistemas de gestión de la calidad los representantes de la dirección. No obstante, los representantes de la dirección en los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública de San Cristóbal de Las Casas, al ser personal de confianza no tuvo continuidad para seguir contribuyendo a la consolidación de los sistemas después del cambio de administración.

La eventualidad de los funcionarios públicos es la responsable de tener representantes de la dirección fugaz, volátil. Como consecuencia del cambio de administración en el 2012 -y la alternancia en el poder de un gobierno priísta a uno de corte perredista- fueron remplazados todos los representantes de la dirección y, por supuesto, los mandos medios y altos, por lo que se genera la necesidad de iniciar los trabajo de sensibilización y capacitación de todos ellos.

Para limitar el impacto negativo de los cambios de administración en los representantes de la dirección, se suponen dos alternativas de solución. La primera encaminada a crear un sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública municipal, donde por los menos los representantes de la dirección continúen en sus funciones y sirvan como promotores permanentes de la calidad total con los funcionarios públicos, mandos medios y altos que asuman funciones al inicio de cada administración. La otra propuesta supone la incorporación del personal de base más entusiasta, capacitada y comprometida con la calidad total, como representante de la dirección, lo que garantizaría una continuidad pese a los cambios de cada trienio y una mejor comunicación con los empleados operativos.

Dentro del rubro de comunicación interna es impostergable introducir modificaciones serias en la mayoría de las áreas certificadas. Si bien es cierto que para cada área certificada se creó un comité de calidad, en muchos casos las reuniones que se efectúan son consideradas infructuosas por los miembros del grupo. Al principio, las reuniones eran programadas fuera del horario de trabajo, lo que provocó molestia principalmente en los empleados de base; además, la mayoría de ellas eran improvisadas por los encargados de guiarlas, sin contar la impuntualidad como factor negativo que postergaba el inicio de las reuniones.

No se generó un cambio importante del clima organizacional y la cultura laboral, lo que impidió que se llevara a cabo la integración de todos los miembros del área, persistiendo la desconfianza, falta de cooperación y correcta transmisión de la información. Es necesario que las reuniones programadas por los distintos comités de calidad, sean breves, inicien a la hora acordada, tengan un orden del día que especifique los puntos a tratar y que éste sea conocido por los miembros del comité antes de la reunión, ser puntual y claro en los objetivos de la reunión, siendo periódica. Es necesaria la creación de equipos de trabajo, grupos de mejora o círculos de calidad en las distintas áreas certificadas, cuyos integrantes además de formar parte de manera voluntaria, puedan reunirse para analizar problemas del sistema, definir soluciones e integrar iniciativas de acciones correctivas, preventivas o de mejora.

Las opiniones, puntos de vista y críticas de los empleados, no importando su nivel jerárquico, deben ser tomados en cuenta e incorporarlas a los proyectos de mejora. Esta es una debilidad persistente en los sistemas de gestión de la calidad de San Cristóbal de Las Casas, al existir prácticas administrativas autoritarias, los empleados no sienten confianza de establecer posturas discordantes a las de la dirección, mucho menos críticas o sugerencias. Es necesario hacer hincapié en el hecho de que todos son miembros de un mismo equipo, y como tal tienen los mismos derechos, el de expresión sólo uno de ellos. Se sugiere que la organización realice actividades que pueden incrementar la comunicación interna, como la creación de un órgano interno de comunicación para informar avances, problemas e incorporar sugerencias, sea mediante boletines, gacetas, carteles, anuncios, vía correo electrónico, etc.

5.11.3. Gestión de los recursos.

Factor preponderante son los recursos humanos y materiales que deben ser proveídos para el correcto desempeño del sistema. En el aspecto de los recursos humanos, la norma establece que el personal que realice trabajos que afecten la calidad del producto o servicio

debe ser competente con base en su educación, formación, habilidades y experiencia.

En el Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas es necesaria una gestión estratégica de los recursos humanos que sea incorporada para el mejor desempeña de los sistemas de gestión de la calidad ya operantes o los que se implantarán. Algunos elementos que deben ser considerados son: la planeación (detectar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal), organización de la institución (asignar funciones, actividades y responsabilidades para los servidores públicos, perfiles de puesto), información (registro del personal, plazas y puestos), reclutamiento (diseñar un sistema de selección para definir que aspirante satisface los requisitos para ocupar un puesto), evaluación (valoración periódica de las competencias de los empleados), inducción (integración del personal a la institución o puesto, en caso de promoción), capacitación (diseñar un proceso de formación integral, con base en las necesidades institucionales), motivación (establecer un sistema de incentivos económicos y sociales para fomentar el reconocimiento a la labor y los logros), entre otros.

La ausencia de un sistema profesional de carrera en el ámbito municipal permite a las autoridades electas designar de forma arbitraria las personas que ocupan los puestos de confianza. La selección, inducción y capacitación son nulas; las remuneraciones bajas; la participación política de funcionarios y servidores públicos es alta y permanente; además, se institucionalizan prácticas nocivas como el autoritarismo, nepotismo, clientelismo, etc. En primera instancia sería pertinente establecer un sistema integral de capacitación, diseñado entre la Dirección de Administración y la Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. La capacitación ayuda además a eliminar uno de los principales factores que inhiben el proceso de una cultura de calidad total: la resistencia al cambio. La capacitación que se brinde debe ayudar para incrementar el grado de compromiso y responsabilidad de los empleados con los sistemas de gestión de la calidad y con la organización en general.

Debido a las restricciones presupuestarias y de tiempo, no fue posible diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de la calidad en un número más amplio de áreas o con alcances mayores. Por tal motivo, no todo el personal de la institución se

encuentra incorporado al sistema, principio reiterado dentro de la teoría de calidad total.

Es importante destacar que son muy pocos los servidores públicos incorporados a los sistemas de gestión de la calidad: se incorporaron 281 empleados públicos[189] dentro del periodo 2009-2012. Es imprescindible incorporar al mayor número de empleados para continuar con los cimientos de una cultura de calidad, diseñar sistemas de gestión de la calidad e implementarlos, no obstante que no existan los recursos necesarios para obtener su certificación.

Las evaluaciones diseñadas para determinar el grado de competencia del personal, que establece el numeral 6.2.2 a), son realizadas por el jefe inmediato y depende de él la evaluación de acuerdo a estimaciones subjetivas, debido a que no se han establecido parámetros científicos para realizar dicho escrutinio. Además, se evalúan conceptos poco claros como: actitud, flexibilidad e innovación en procesos; con una escala que se reduce a: excelente, mejor de los esperado, de acuerdo a lo esperado, menor de lo esperado y deficiente. Por tanto es indispensable realizar una evaluación general del personal (conocimientos generales), particular de los conocimientos necesarios para el puesto que ocupa (conocimientos técnicos) y de su desempeño cotidiano en sus funciones.

Otra de las prácticas nocivas que menguan la eficiencia de los sistemas de gestión de la calidad es la excesiva rotación de personal. Si el total de los empleados de la organización se desempeñaran de acuerdo con los modelos de gestión de la calidad, no impactarían de forma tan severa los cambios de personal debido a que todos los empleados integrados estarían acostumbrados a trabajar mediante procesos y tendrían una descripción del puesto donde indican las actividades de cada uno de ellos. Ésta una ventaja de los sistemas de gestión de la calidad total: poner énfasis en el puesto, las tareas y no en las

[189] En agosto de 2012, el personal que participaba dentro de los sistemas de gestión de la calidad, sumaba 281 servidores públicos y estaba distribuido de la siguiente forma: Contraloría Municipal 14 empleados, SAPASE 77, Desarrollo Urbano y Ecología 8, CAE 23, Dirección de Administración 15, Dirección de Educación y Cultura 17, Dirección de Servicios y Obras Públicas 17, Dirección de Protección Civil y Bomberos 19, Tesorería 24, Dirección de Desarrollo Social 14, DIF 30 y CRIS 23.

personas, de modo tal que cualquier persona guiada por los descriptores y manuales pueda asumir cualquier función.

Así, la capacitación e inducción al puesto sólo serían necesarias para aquellas personas que se incorporan por vez primera al sistema. Sin embargo, la realidad de la administración pública de San Cristóbal De Las Casas no es similar a la descrita. Por motivos políticos y personales los empleados son cambiados por sus superiores a otras áreas o ellos son quienes piden su cambio de adscripción, con lo que se hace necesario suplirlo con un nuevo trabajador y capacitarlo nuevamente. Mientras no exista una integración total de los servidores públicos de una organización, la falta de continuidad del personal seguirá siendo un elemento que impida la maduración de los sistemas.

Otro aspecto que debe ser mejorado es el referente a los sistemas de incentivos que existen. Los seguidores del conductismo llevan años arguyendo que la mejor forma de modificar una conducta, y reforzar las costumbres deseables, consiste en premiar a los individuos cuando adopten los patrones adecuados. El otorgamiento de reconocimientos y de premios apropiados a los empleados que muestren un mejoramiento en su desempeño, es un refuerzo muy importante de los nuevos patrones de conducta que se desea aplicar en la organización; es decir, se deben crear las condiciones necesarias que permitan la comprensión y el desarrollo del proceso de mejora continua.[190]

En la administración pública de San Cristóbal de Las Casas se tomó la determinación de no establecer incentivos económicos a los empleados incorporados a los sistemas de gestión de la calidad, debido a que los estímulos personales en la mayoría de las ocasiones generan competencia interna y ambientes laborales nocivos; además de responder a la necesidad de fomentar una cultura del servicio, donde a los servidores públicos no se les compense económicamente por realizar su trabajo de forma adecuada, pues es parte de su responsabilidad dentro del servicio público.

---

[190] Silva Calva, Víctor y Don Juan Briones, Juan Manuel, *Administración por calidad, teoría y práctica del Instituto Mexicano del Seguro Social,* p. 137.

Debido a las restricciones presupuestarias no fue posible proveer de los recursos necesarios a las áreas certificadas para garantizar el cumplimiento con los requisitos del ciudadano. No existe la infraestructura y los recursos materiales necesarios, además, en gran medada se da un uso deficiente o inadecuado de los recursos, por definición escasos: instalaciones, mobiliario, papelería, recursos financieros, equipo de transporte, equipo de limpieza y mantenimiento, recursos tecnológicos, etc. De no contar con los insumos necesarios, el producto o servicio ofertado incumpliría con las especificaciones establecidas para observar las expectativas de la ciudadanía.

Por tal motivo, además de cuidar el patrimonio municipal, los bienes muebles e inmuebles propiedad del ayuntamiento, es necesario verificar que los insumos cumplen con los requisitos para tener productos y servicios de calidad. La certificación del proceso de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios por compra directa, invitación restringida y licitación pública, de la Dirección de Administración, sienta un precedente para evaluar los productos suministrados al sistema y la adquisición de los mejores. Además debe crear conciencia en los empleados de la necesidad de utilizar adecuadamente los bienes con los que se cuenta, la capacitación también beneficia este ámbito, pues evita errores humanos y desperdicio de recursos materiales.

En el ambiente de trabajo (numeral 6.4) existen muchos aspectos que se pueden mejorar. Por ejemplo, las instalaciones del Palacio Municipal de San Cristóbal de Las Casas cuentan con los espacios para colocar un sistema de aire acondicionado y calefacción; sin embrago, por las restricciones presupuestales no se ha instalado y es necesario utilizar ventiladores convencionales, en algunas ocasiones adquiridos por los propios empleados. El espacio de trabajo resulta insuficiente, el número de empleados rebasa actualmente la capacidad y en algunas áreas como Contraloría o la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico los escritorios se encuentran separados por espacios mínimos que impiden el óptimo movimiento de los servidores públicos. Algunas ventanas a lo largo del Palacio Municipal presentan filtración de agua en épocas de lluvia, por lo que documentos y muebles son sensibles de sufrir desperfectos por el agua. Como se comentó anteriormente, existe dentro del ambiente de trabajo y la cultura laboral,

competencia y rivalidad entre los empleados y no cooperación, lo que debe ser solucionado con la integración grupal, conciencia de equipo y compromiso institucional.

5.11.4. Prestación del servicio.

Uno de los aspectos fundamentales que pueden beneficiar de forma considerable los sistemas de gestión de la calidad implementados en el Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas es correspondiente al numeral 7.3 (diseño y desarrollo.) La norma ISO 9001:2000 permite suprimir algunos apartados exclusivamente del capítulo 7 (realización del producto) siempre y cuando estos no interfieran con la calidad del producto o el servicio efectuado, además, deben especificarse en el manual las razones que orillan la exclusión permitida (numeral 1.2.) El diseño del producto o servicio es uno de los elementos de la norma que históricamente ha sido evitado por algunas organizaciones, arguyendo que no realizan o que no es su responsabilidad directa. Es conveniente tratar de evitar esta situación y propiciar que el diseño sea controlado adecuadamente, y que no se esconda.[191]

En los sistemas de gestión de la calidad de San Cristóbal de Las Casas se excluyó el apartado de diseño y desarrollo, argumentando que los servicios proporcionados son conformes los requisitos definidos en la Gaceta de Gobierno, la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, el Bando Municipal y demás disposiciones legales aplicables.

Si bien es cierto que las normas señalan las obligaciones gubernamentales y los servicios públicos que debe ofrecer, también es cierto que en algunos sistemas de gestión de la calidad puede ser incorporado el diseño y desarrollo del producto, por ejemplo dentro del sistema integral de atención al empleado de SAPASE, servicio de biblioteca y fomento al hábito de la lectura de la dirección de educación, programación y realización de jornadas médico asistenciales de la dirección de desarrollo social, y servicios de consulta externa del DIF; es decir, procesos que si bien puede ser determinada su realización por

[191] *Cfr.* Nava, Víctor Manuel y Jiménez, Ana Rosa *ISO 9000:2000 Estrategias para implantar la norma de calidad para la mejora continua,* Pról. Charles Corrie, México, Limusa-Noriega Editores, 2005, p. 94.

algún documento normativo, las características propias del producto o servicio, deben ser definidas por la propia administración.

5.11.5. Seguimiento y medición.

La Norma ISO 9001:2000 señala la necesidad de realizar una labor de Seguimiento y Medición (numeral 8.2) de la satisfacción del cliente, del sistema, procesos y producto o servicio; lo que permite efectuar una retroalimentación del sistema.

Para conocer la información del ciudadano respecto a la percepción de la satisfacción de sus necesidades y del servicio en general, se cuenta con una encuesta de satisfacción del ciudadano donde se puede evaluar el servicio recibido; sin embargo, este esfuerzo parece muy débil porque además se aplica de forma aleatoria a por lo menos el 5% de los ciudadanos atendidos y es constantemente manipulada. Cabe destacar, para ilustrar este aspecto, que en la dirección de educación y cultura, se pedía que la contestaran los ciudadanos que habían sido mejor atendidos y se preveía que contestarían evaluando el servicio con las calificaciones más altas.

Es necesario implementar sistemas que permitan una mayor y mejor comunicación con el ciudadano, para conocer sus necesidades reales y la percepción que tiene del servicio público, por ejemplo, se sugiere la creación de un buzón de quejas y sugerencias (que parece un instrumento rebasado, pero si se sabe utilizar correctamente la información que proporciona y se hace ver al ciudadano que su opinión es importante y tomada en cuenta, redundará en una mejor comunicación), la realización de las encuestas de satisfacción por un área ajena a la que ofrece el servicio (podría ser Contraloría o Administración), la realización de los llamados cabildos abiertos (sesiones del cabildo abiertas a toda la ciudadanía y público interesado para hacer llegar a las autoridades sus demandas).

El numeral 8.4 de la ISO 9001:2000 hace referencia al análisis de datos. Además uno de los principios de la gestión de la calidad total es la administración basada en hechos, esto indica que las decisiones que se tomen no serán fundadas principalmente por situaciones

personales y subjetivas, sino por la información recopilada. En el caso de San Cristóbal de Las Casas, se puede señalar que la administración por hechos y datos no se utiliza correctamente, ciertamente se tienen los datos, cifras, números que arroja el proceso administrativo; no obstante, esta información no es analizada de forma eficiente, sobre todo por el desconocimiento de los funcionarios públicos de las herramientas estadísticas que permiten un mejor control y análisis de datos. No basta con tener simplemente cifras, indicadores, se debe tener el conocimiento para interpretarlos, conocer que indicios señalan e identificar oportunidades o problemas reales y potenciales.

Para el análisis de datos deben utilizarse herramientas estadísticas que permitan un mejor examen e interpretación de la información. Existen herramientas sencillas como hojas de verificación, diagramas de causa-efecto, diagramas de árbol, gráficos de Pareto, diagramas de afinidad, diagramas de relaciones, diagramas de dispersión, gráficos de control y análisis de ruta crítica. Aunque no es necesario que todos los miembros de la organización tengan el conocimiento en estas técnicas, es importante que las conozcan los decisores o su grupo de apoyo.[192]

[192] Como introducción a las herramientas estadísticas útiles para el modelo de gestión de la calidad total, se recomienda revisar los libros: Garrocho, Carlos; Segura, Francisco y Ruiz, Roberto. Once cuentos de amor y desamor (para aprender técnicas de calidad total.) México, El Colegio Mexiquense A.C./UAEM, 2005; Koehler, Jerry y Pankowski, Joseph, Calidad e Innovación en el Sector Público, Herramientas y Métodos, México, Panorama Edit., 2004; y, Gutiérrez Pulido, Humberto *Calidad Total y Productividad.* México, McGraw-Hill, 1997.

Conclusiones Temáticas

I. Como objetivo general la presente investigación plantea la posibilidad de facilitar los instrumentos jurídicos y técnicos administrativos para la debida aplicación e interpretación del principio de gestión de calidad en el municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, al efecto promover las bases para una certificación clara y precisa que sirva de base para el adecuado control administrativo.

II. Cabe hacer mención que de manera específica se pretende estudiar, conocer e interpretar las normas jurídicas que se refieren a la modernización administrativa; entender y expresar cómo se integran los sistemas de gestión de calidad y sus consecuencias jurídicas, así como cuándo, dónde, cómo y por qué se emiten las normas reguladoras y de evaluación;

III. Así, también se pretendió describir la procedencia o improcedencia de la certificación del modelo de calidad de la administración pública municipal de San Cristóbal de Las Casas; investigar los efectos de la aplicación de la norma internacional ISO 9001:2000; formular una propuesta legal que sirva de base de creación de un Instituto Chiapaneco de Evaluación de la Productividad y Calidad; y, analizar y explicar la forma en que es procedente constitucionalmente la adición de la figura del Instituto Chiapaneco de la Evaluación de la Productividad y Calidad en la Constitución Política del Estado de Chiapas.

IV. La adopción de sistemas de gestión basados en teorías de calidad es una tendencia que rápidamente se populariza dentro de la administración pública nacional y los municipios no son la excepción. Al aplicarse sistemas de calidad dentro de las organizaciones gubernamentales, también se desea certificar las capacidades gerenciales que soportan. Se aspira a demostrar la excelencia en la gestión pública sustentada en normas internacionales de calidad, siendo la ISO 9001:2000 la más recurrente.

V. La certificación de la calidad mediante las normas internacionales ISO 9000 fue originalmente implantada por firmas comerciales europeas que mantenían relaciones mercantiles continuas, para garantizar la calidad entre los productos negociados. Su universalidad entre las empresas privadas la llevó a ser adoptada como norma básica en el comercio de bienes intermedios y finales en firmas prestigiosas a nivel internacional.

VI. En el mundo contemporáneo, la globalización y sus efectos (la dinámica cada vez más intensa entre los mercados del orbe y la competencia creciente entre firmas industriales y comerciales) obligan a asegurar que los bienes transados son excelentes, mediante la estandarización de normas de calidad.

VII. Así, la competitividad obliga a muchas organizaciones industriales, comerciales y gubernamentales a cambiar sus patrones de producción, a integrarse en una lógica mundial en la que se busca la excelencia en las organizaciones.

VIII. La gestión de la calidad total, enfoque heredero de los principios pioneros sobre calidad, es percibida como el instrumento que permite a las organizaciones cambiar y mejorar los procesos productivos y garantizar la sobrevivencia en un contexto hostil, competitivo y turbulento.

IX. En el ámbito municipal son exiguas las experiencias de adopción de modelos de gestión de la calidad total, anteriores a 2003. Puede citarse el caso de Tlalnepantla de Baz, municipio metropolitano del Estado de México, que durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 pudo certificar 13 áreas de su administración pública municipal en la ISO 9001:2000. En 2006 eran 30 municipios mexicanos y 2 delegaciones del Distrito Federal las que contaban por lo menos con un proceso certificado mediante la norma ISO 9001:2000.

X. Si consideramos que en México existen 2,439 municipios reconocidos formalmente, aquellos que cuentan con certificación en esta norma corresponden a poco más

del 1% por ciento. Estos municipios se localizan en 19 de las 32 entidades federativas del país y ostentan en total solamente 100 certificaciones de las 4,900 otorgadas a organizaciones mexicanas hasta ese año.

XI. La Organización Internacional de Normalización diseñó un conjunto de normas técnicas denominadas ISO 9000, cuyo propósito es definir las directrices y requisitos mínimos que deben de cumplir los sistemas de gestión de la calidad para garantizar la conformidad del producto o servicio por parte del consumidor y su mejora permanente. La serie de normas ISO 9000, en su versión del año 2000, buscan una aplicabilidad universal de la gestión de la calidad a toda organización: comercial o no comercial, nacional o internacional, pública o privada, independientemente del tamaño de ésta.

XII. Las normas ISO 9000 son utilizadas como marco referencial para diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de la calidad, identificando criterios que ayudan a que la empresa satisfaga las necesidades de sus clientes, por lo que se establecen y documentan criterios y especificaciones que los productos (outputs) de la empresa deben cumplir.

Conclusiones propositivas

Posibles aportaciones:

I. Se amplía el concepto de la calidad, de cumplir con requisitos a hacer una gestión que mejore continuamente, reduciendo errores y buscando la excelencia, en general, acercándose a la calidad total;

II. Se articula la norma basada en la gestión por procesos, este enfoque sistémico permite una aplicabilidad universal de la norma a cualquier empresa;

III. El enfoque de la norma deja el carácter mecanicista para vislumbrar la organización de forma holística y centrada en el capital humano;

IV. La creación de un Instituto Chiapaneco de Evaluación de la Productividad y Calidad que lo certifique; y,

V. La emisión de una norma reglamentaria para el Estado de Chiapas en materia de competitividad y calidad de la administración pública Municipal.

Fuentes de investigación

Bibliográficas

_____. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política.* (Trad. José F. Fernández Santillán), 8ª reimpresión, (Breviarios Núm. 487), México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

_____. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política.* México, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. *Innovaciones en Gobiernos Locales. Un panorama de experiencias municipales en México.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.

_____. *Principios de Administración Pública.* En Biblioteca virtual: http:// biblioteca. red escolar. ilce. edu. mx/ sites/ csa/ principio/ inicio. html. *Teoría Administrativa del Estado.* México, Oxford University Press, 2000,

_____. *Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo.* (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 52) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, 41 pp.

368 pp.

ABEDROP DÁVILA, Carlos. *El sistema financiero mexicano frente al Tratado de Libre Comercio,* en *la modernización bancaria y financiera,* Revista de Administración Pública, n. 81, INAP, México, septiembre-diciembre de 1991.

ACKOFF, RUSELL Y MAURICE SASIENI. *"Fundamentos de Investigación de operaciones"*, Cap. 17, Editorial Limusa, México, 1973.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *"Teoría General del Derecho Administrativo"*, Ed. Porrúa S. A. De C. V., 9ª. Edición, México 1990.

ANDRADE PALACIOS, Virgilio y enrique, revista Siempre, 25 de Abril de 1996.

APPLEBY, Robert. *"Así se dirige una empresa moderna"*, Editorial Anaya, Madrid 1971.

ARCE RINCÓN, Manuel. *"Seminario de Administración"*, Apuntes de la Cátedra, UNAM, F. C. A., México, 1970.

ARELLANO, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional.* México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

ARELLANO, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo (Coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas / Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ARRELLANO GARCIA, Carlos. *"Derecho Internacional Público"*, 2°. Curso", Editorial Porrúa, 2ª. Edición. México, 1998.

ARRELLANO GARCÍA, Carlos. *"Primer Curso de Derecho Internacional Público"*, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, S. A., de C. V., México, 1997.

AYALA Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

BELLON Álvarez, Luis Alberto. *Calidad Total: qué la promueve, qué la inhibe.* 1ª reimpresión, México, Panorama Editorial, 2001.

Bloques de Comercio y Mercado comunes, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia.* (Trad. José Fernández Santillán), 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

BUCÉELE B., Robert. *"The management of Business and Public Organizations"*, Editorial McGraw-Hill, EUA, 1977.

CABRERO Mendoza, Enrique (Coord.) *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

CABRERO Mendoza, Enrique. *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales.* (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 128) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

CANTÚ Delegado, Humberto. *Desarrollo de una Cultura de Calidad.* 2ª edición, México, McGraw-Hill, 2001.

CÁSARES, Julio. *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, 1959. Ed Gustavo Gili, S. A. Barcelona, 1980.

CHÁVEZ Jiménez, Pedro. *Cómo Administrar un Municipio. Guía Básica para gobernar mejor.* México, Editorial Trillas, 2005.

COLMEIRO, Manuel. *"Derecho Administrativo Español"*, 3ª. Ed., Madrid, 1865, t. I. *"Conceptos Generales y Documentos"*, volumen I, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

CÓRDOVA, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo moderno.* 13ª edición, México, Editorial Grijalbo, 1984.

DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado.* 4ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica, 1994.

DE PINA, Rafael. *"Diccionario de Derecho"*, Décima edición. Ed. Porrúa, 1983.

DEL CASTILLO Vega, Arturo. *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad.* (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 47) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.

Departamento de análisis, Grupo financiero Banamex-Accival; Grupo Alfa. *Informe trimestral*, mayo de 1994.

Diccionario Jurídico, Dr. Gonzalo Fernández de León. Ediciones Contabilidad Moderna. Buenos Aires, 1972. Tomo II, 3ª Edición.

Enciclopedia Hispánica, por Enciclopedia Británica Publisher, Inc, México, 1989-90 Tomo 11.

Enciclopedia Hispánica, volumen 5, Editorial Enciclopedia Británica Publisher, Inc., México, 1995.

Enciclopedia Salvant, Salvant Editores, S. A., Navarra, 1971, tomo IV.

Enciclopedia Salvat, Salvat Editores, S. A., Barcelona, 1971, tomo I.

F. Baecque. I, *"Administración Céntrale de la France"*, Colection U, Librairie Armand Colin, París, 1973.

FERNÁNDEZ ARENA, José Antonio. *"El Proceso Administrativo"*, Editorial Herrero Hnos., 3ª. Ed., México, 1969.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 41ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001, 506 pp.

GALVÁN ESCOBEDO, José. *"Tratado de Administración General"*, Publicaciones Esapac, San José de Costa Rica, 1962.

GARCÍA CERVANTES, José Trinidad, *"Políticas de Integración Regional: Los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Mercado Común del Sur"* en Revista Mexicana de política Exterior, No. 46, Instituto Matías romero de Estudios Diplomáticos, México 1995.

GARCÍA del Castillo, Rodolfo (Coord.) *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón, *Nuevo Pequeño Larousse*, 19ª. Edición, Ediciones Laurosse; México 1983.

GARROCHO, Carlos; Segura, Francisco y Ruiz, Roberto. *Once cuentos de amor y desamor (para aprender técnicas de calidad total.)* México, El Colegio Mexiquense A. C. / Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, 163 pp.

GUERRERO Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico.* México, Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

GUILLÉN López, Tonatiuh y Rojo Calzada, Pablo (Coord.) *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los municipios mexicanos.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.

GUILLÉN López, Tonatiuh. *Federalismo, gobiernos locales y democracia.* 2ª edición, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17) México, Instituto Federal Electoral, 2001.

GUILLÉN López, Tonatiuh; López Fernández, Pilar y Rojo Calzada, Pablo (Coord.) *Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del ímpetu local en México.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

GUTIÉRREZ Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. *Esquema Fundamental de Derecho Mexicano.* 1 3ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

GUTIÉRREZ Pulido, Humberto. *Calidad Total y Productividad.* México, McGraw-Hill, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro: Estudios de teoría política.* (Trad. Juan Carlos Velasco Arroyo / Gerard Vilar Roca), Barcelona, Paidós, 1999.

HEYMANN, Timothy. *"La inversión extranjera y la Bolsa Mexicana de Valores"*, inversión extranjera directa, Banco Nacional de México, octubre de 1991.

HULL GALEN, Spencer. Guía para la Pequeña Empresa. Ediciones Genika, México. 1998.

ISHIKAWA, Kaoru. *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa.* (Trad. Margarita Cárdenas), 11ª reimpresión, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1997.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *"Introducción al estudio de la Teoría Administrativa"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *"La Desunión: un obstáculo para el progreso"*, Obstáculos para la transformación de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México 1969.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *"La Economía en las sociedades modernas"*, traducción de Mireya Bofia, editorial Grijalbo, S. A., México, 1976.

KOEHLER, Jerry W. y Pankowski, Joseph M. *Calidad e Innovación en el Sector Público. Herramientas y Métodos.* (Trad. Juan Carlos Jolly), México, Panorama Editorial, 2004.

KRAS, Eva "La Administración Mexicana en transición", México, Ibero América, 1991,

L. URQUIDI, Víctor. *"Ensayo sobre Comercio Exterior de México"*, El Trimestre Económico, Abril-Junio de 1942, fondo de cultura Económica, México, 1942.

LANDIS, James W. *"El Poder Administrativo"*, Ed. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1951.

LANNI, Octavio *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI- CIICH de la UNAM, (véase especialmente el capítulo I: Metáforas de la globalización.

LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* 5ª reimpresión, Colombia, Panamericana Editorial, 2001.

LEÓN y Ramírez, Juan Carlos. "La importancia del servicio público en el fortalecimiento de la democracia" en Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (Coord.) *Visión multidimensional del Servicio Público Pro fesionalizado.* México, Plaza y Valdés Editores / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. *La administración Estatal y Municipal de México.* México, Instituto Nacional de Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985.

MASSIE, Joseph L. *"Bases Esenciales de la administración"*, Editorial Diana, 3a. Ed., Caps. 4, 5 y 6, México, 1973.

MERINO, Mauricio. *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional.* (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 145) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.

MONTET, Pierre. *"La vida cotidiana en el antiguo Egipto"*, 3ª. Edición, París, 1976.

MORENO-LUZÓN, María D.; Peris, Fernando J. y González, Tomás. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y estudio de caso.* España, Prentice Hall, 2001.

MÜNCH, Galindo Lourdes. *"Fundamentos de la Administración"*, Editorial Trillas, 6ª. , Edición., México, 2005.

NAVA Carbellido, Víctor Manuel y Jiménez Valadez, Ana Rosa. *ISO 9000:2000. Estrategias para implantar la norma de calidad para la mejora continua.* (Pról. Charles Corrie), México, Limusa-Noriega Editores, 2005.

OLSON, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos.* (Trad. Ricardo Calvet Pérez), México, Limusa-Noriega Editores, 1992.

ORTIZ MENA, Antonio. *"Gradualismo: criterio de la apertura de servicios financieros"*, revista de Administración Pública, n. 81, INAP, México, septiembre-diciembre de 1991.

OSBORNE, David y Gaebler, Ted. *La reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* (Trad. Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella), 2ª reimpresión de la 1ª edición, España, Paidós, 1997.

PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990.* 1ª reimpresión, México, El Colegio de México, 1995.

PÉREZ RODRÍGUEZ, Carolina. *"Historia de las ideas sobre la Administración Pública"*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. I, 1968-1969, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Carracas, 1971.

PFEIFFER, John M. *"Public Administration"*, R. Vance Presthus the Ronald Press Co., Nueva York, 1953.

Plan de Acción de la primera Cumbre de las Américas en Gilberto Pacheco Martínez, *"Derecho de la Integración Económica"*, Editorial Porrúa, México, 1998.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 Política Económica.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Eje 2. Economía competitiva y generadora de *empleos.*

POULANZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista.* (Trad. Florentino M. Torner), 27ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1997.

Prólogo para la obra: *"Asociación Latino Americana de Libre Comercio"*, Conceptos Generales y documentos, Volumen I, México, 1960.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª. Edición, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid 1970.

REVUELTAS, Andrea. *Las transformaciones del Estado en México: un neoliberalismo "a la mexicana"*, Editado por Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004.

REVUELTAS, Andrea. Solidaridad o desintegración, Fondo de cultura Económica, México, 1966. *"Tratado de Derecho Internacional Público"*, editorial Porrúa, S.A., México 1955.

RODARTE, Mario y Berta Zindel "Las Empresas Pequeñas y Medianas Frente al Mercado". Articulo tomado de la revista Ejecutivos de Finanzas, publicación mensual, Año XXX, Mayo, No. 5, México. 2001.

RODRÍGUEZ, Valencia Joaquín. Cómo Administrar Pequeñas y Medianas Empresas. 4ª Edición, Edita International Thomson Editores, México1996.

SÁNCHEZ González, José. "Legislación y Administración municipal" en BOEHM de Lameiras, Brigitte (Coord.) *El municipio en México*. México, El Colegio de Michoacán, 1987.

SCHAEL, Dorothea (Coord. de la Serie.) *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*. México, Unidad de la Crónica Presidencial–Presidencia de la República / Fondo de Cultura Económica, 1994 (7 Volúmenes.)

SILVA Calva, Victor y Donjuán Briones, Juan Manuel. *Administración por calidad, teoría y práctica en el Instituto Mexicano del Seguro Social.* Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

TAIBO, Carlos 100 preguntas acerca de la globalización (Madrid 2002 Editorial Punto de Lectura, Ensayo con motivo al Seminario sobre educación de personas adultas, Cullera, Valencia, España 2005.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.* 2ª edición, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México / Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

VAZQUEZ, Ricardo. "Empresas Medianas". Articulo tomado de Mundo Ejecutivo. Hecho en México: 1997-1998, Tomo II, Página 92, México.1999.

WARD, Michael. *El cambio de cultura empresarial en la práctica.* (Trad. Antonio Eroles Gómez), México, Panorama Editorial, 2004.

WEBER, Max. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva.* México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Electrónicas

Agencia Nacional de Noticias (Estados Unidos Mexicanos) Notimex, consultaría AT Kearney y la revista Foreing Policy, [en Línea]: Recursos en Línea de Notimex [México, D. F.], <https:// www.notimex.com.mx.htm> [Consulta: 03 de Mayo 2005]

Banco de México. *Indicadores Económicos*, 1995. Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, SECOFI, 1995.

Cámara de Diputados [www.diputados.gob.mx]

Cámara de Diputados [www.diputados.gob.mx]

Cámara de Senadores [www.senado.gob.mx]

Cámara de Senadores [www.senado.gob.mx]

Chomsky, Noam, "Democracia y Mercados en el Nuevo Orden Mundial"

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [www.cndh.org.mx]

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [www.cndh.org.mx]

Consejo Económico y Social para América Latina (Estados Unidos de América) *"Neoliberalismo y globalización", Tiempos confusos.* [En Línea]: Recursos en Línea CEPAL [Washington, E. U.], <https:// *www.excelsior.com.mx /960719/fin12.htm. www.cepal.org.mx. htm> [Consulta: 16 de Septiembre de 2007]*

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina [www.csjn.gov.ar]

Corte Suprema de los Estados Unidos [www.america.gov]

Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [www.jurídicas.unnam.mx]

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [www.jurídicas.unnam.mx]

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Estados Unidos Mexicanos), Programa de libre acceso a la información Pública [en Línea]: Recursos en Línea de la Secretaría de Gobernación [México, D. F.], <https: // www.inegi.gob.mx www.bancomundial.org www.revistarebeldia.org. htm> [Consulta: 30 de Junio 2005]

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Estados Unidos Mexicanos), Programa de libre acceso a la información Pública [en Línea]:

Recursos en Línea de la Secretaría de Gobernación [México, D. F.], <https: // www.inegi.gob.mx www.bancomundial.org www.revistarebeldia.org. htm> [Consulta: 30 de Junio 2005]

Nieto Victoria, Esmeralda. E-mail. esmeraldaguieshubaarrobayahoo.com.mx. Publicaciones Empresariales.www.conectando.org./Estrategia/Competitividad.htm

Organización de las Naciones Unidas [www.un.org/spanish/]

Organización Mundial del Comercio, rue de Lausanne 154, CH-1211 Ginebra 21, Suiza. http://www.wto.org/indexsp.htm [Consulta: 13/04/2008]

Periódico El Universal. Artículo: Aumenta el desempleo en México a 4.06% en enero. Ciudad de México [consulta: miércoles 20 de febrero de 2008]

*Periódico La Jornada (Estados Unidos Mexicanos) /EIU/ Morales Ibarra, Marcel. Neoliberalismo y Globalización. Tiempos confu*sos.[En Línea]: Recursos en Línea de la Jornada [México, D. F.], <https:// *www.jornada.unam.mx* www.excelsior.com.mx.htm> *[Consulta: 05 de Julio de 2005]*

Roberto Gonzáles Amador / Adolfo Sánchez Rebolledo *(Delitos y corrupción)* / [En Línea]: Recursos en Línea de la UNAM [México, D. F.], <https: // www.bancomundial.org www.humanglobalization.org.htm> [Consulta: 15 de Junio de 2005]

Suprema Corte de Justicia de la Nación [www.scjn.gob.mx]

Suprema Corte de Justicia de la Nación [www.scjn.gob.mx]

Supremo Tribunal Federal, Brasil [www.stf.gov.br]

Tribunal Constitucional de España [www.tribanalconstitucional.es]

Tribunal Constitucional de Italia [www.corteconstituzionale.it]

Universidad Autónoma de México (Estados Unidos Mexicanos), Programa de Doctorado [En Línea]: Recursos en Línea de la UNAM [México, D. F:],<https: // www.jornada.unam.mx. www.cepal.org.mx.htm> [Consulta: 05 de Julio de 2007]

Universidad Autónoma de México (Estados Unidos Mexicanos), Programa de Doctorado [En Línea]: Recursos en Línea de la UNAM [México, D. F:],<https: // www.jornada.unam.mx. www.cepal.org.mx.htm> [Consulta: de Julio de 2008]

Universidad Nacional Autónoma de México (Estados Unidos Mexicanos), David Zúñiga: pago de sobornos a autoridades, diagnostico elaborado por la CEEPS. [En Línea]:

Recursos en Línea de la UNAM [México, D. F.], <https: //www.jornada.unam.mx .htm> [Consulta: 18 de Agosto de 2005]

Hemerográficas

Administración Pública Estatal y Municipal. Número 42/43/44, México, Instituto

Administración Pública Estatal y Municipal. Número 42/43/44, México, Instituto

ARGÜELLES, Antonio "Calidad Total en la administración pública: la experiencia de Secofi" en *Gestión y Política Pública.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 431-451

CABRERO Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. "Análisis de innovaciones

CABRERO Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, pp. 189-229

Chávez Camacho, Armando, "La suplencia de la queja", Edit. *Jus*, núm. 67, México, febrero de 1994.

CONCHA CANTÚ, Hugo, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Una contribución de las Américas a la ciencia política", Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963.

CROZIER, Michel. "El cambio en las organizaciones públicas" en *Gestión y Política Pública,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. I, núm. 1, julio-diciembre de 1992, pp. 93-1 00

Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica No. 19, "La Reforma Constitucional en México", UNAM, México, 1996.

Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica, No. 6, "Las Controversias entre la Constitución y la Política", UNAM, México, 1999.

Diario "La Jornada", 27 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994.

Estado de México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Estatal y Municipal.* Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración

Exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en *Gestión y desarrollo*

FERNÁNDEZ, Francisco. "Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica" en *Gestión y Política Pública.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 51-85

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Chiapas, núm. 148, 26 de julio de 2000.

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas, 5 de julio de 2002.

GARDUÑO Mauleón, María de Lourdes. *Tlalnepantla de Baz y Ecatepec de Morelos, México. Siguiendo las directrices de la Norma ISO 9001:2000 en Municipios.* Presentación elaborada para el 1er Encuentro sobre Gestión de Calidad en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 5 y 6 de noviembre de 2003, 26 Diapositivas.

MALVICINO, Guillermo Aníbal. *La Gestión de la Calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial.* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. 17 pp.

MARTÍNEZ Almazán, Raúl. "Tipología municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 119-125

MEDINA Giopp, Alejandro. "Sobre la tipología municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 23-32

MEJÍA Lira, José. "Tipologías municipales ¿para qué?" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 19-21

MÉNY, Yves. "Las políticas del mimetismo institucional" en *Gestión y Política Pública.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. V, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 5-28

MERINO, Mauricio. "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública" en *Revista de Administración Pública.* No. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 5-18

MORENO Toscano, Alejandra. "Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipal para el Estado de México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública*

Municipal. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, municipales" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* municipio en México para... una tipología municipal" en *Gaceta Mexicana de* Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 59-62

Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Pública, 1993, pp. 69-85

Revista Contacto de la Unión Empresarial, Año 15, No. 182, México, Edición Especial junio-julio 2006

SÁNCHEZ Martínez, Luis Alberto. "Apuntes para el estudio de las tipologías

Semanario Judicial de la Federación: Quinta Época, LXXXV, p. 413; CIII, p. 1418; CIII, p. 1656; CV, p. 2843; CXI, p. 1123.

Seminario Judicial de la Federación, Tomos XXV, XXVI y XXVII; pp. 1667, 2094 y 2473.

Seminario Judicial de la Federación: Sexta Época, Segunda Parte, XII, p. 16; XIII, p. 159; XVII, p. 20; XVIII, p. 30 y XVIII, p. 28.

Seminario Judicial de la Federación; CXIX, p. 1467.

Seminario Judicial de la Federación; XC, p. 178.+

SENSENBRENNER, Joseph. *La Calidad llega a la Alcaldía.* (Traducción libre y desarrollo Rogelio Carrillo Penso) Caracas Venezuela, Sensenbrenner Associates Venezuela, 2001, 12 pp.

Constituciones

Cárdenas, Jaime y Et. Al., "Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 3ª edición, Edit. Nostra, México, 2009.

Constitución Política de los Estados Mexicano, Editorial Porrúa-UNAM, 10ª Edición, Vol. II, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, t. I Y II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2001.

Legislación

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, Edit. Anaya Editores, México, 2008.

Código de Procedimientos Penales Federal comentado y concordado, t. I y II, Edit. Sista, México, 2007.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal del Distrito Federal.

Diario de Debates del Constituyente 1916-1917, México 1960, Tomo II, Sesión Ordinaria celebrada el día 24 de Enero de 1917.

Diario de Debates del Honorable Congreso de la Unión, Exposición de Motivos, Diciembre de 1994.

Ley de Amparo, Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, Editorial ISEF, 5ª. Edición, 1ª. Reimpresión, México 2002.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, En Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, Editorial ISEF, 9ª. Edición, 1ª. Reimpresión, México 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial ISEF, 5ª. Edición, 1ª. Reimpresión, México 2002.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, Editorial ISEF, 5ª. Edición, 1ª. Reimpresión, México 2002.

Ley de Amparo.

Jurisprudencia

Amparo civil directo 6884/40, Agencia Eusebio Gayosso, S. A., 31 de julio de 1953, Unanimidad de cuatro votos, Ausentes: Juan José González Bustamante, la publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 153/98. María de Jesús Herrera Magaña. 9 de octubre de 1998.- Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra. Secretaria: Luz María Arizaga Cortés.

Amparo en revisión 162/98. Manuel Segovia Carranza. 9 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra. Secretaria: Luz María Arizaga Cortés.

Contradicción de tesis 57/2002-PS del 14 de mayo de 2003.

Contradicción de Tesis 7/2000-PS. 13 de junio de 2001.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, mayo de 1999. Tesis III.1°.P.23 P. Página 1083, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Quinta Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXVII, p. 516.

Quinta Época, Tomo CXXVII, A.D. 2,152/53. Equipos Mecánicos, S.A. Unanimidad de 4 votos; A.D. 3.932/53, Soledad Rendon de Matus, 5 votos, p. 378. A.D. 5,718/54. Unanimidad de votos; p. 181. A.D. 2,984/56, José Torres mercado, 5 votos.

Séptima Época, Segunda parte: Vol. 44, p. 55. A.D. 5,853/71. Eugenio Mejía Burgos. Unanimidad de 4 votos.

Séptima Época, Segunda Parte: Vol. 64, p. 33, R. en A.D. 3, 253/73. María del Refugio García Vda. De Juárez. Unanimidad de 4 votos.

Séptima Época, Segunda Parte; Vol. II, p. 31 Controversia 296/65. Tribunal colegiado del Segundo Circuito en contra del juez de Distrito en el Estado de Morelos y del Segundo Colegiado del Primer Circuito. Mayoría de 3 votos.

Sexta Época, Segunda Parte: Vol. XLIII, p. 58. A.D. 1,054/50. Torrence E. Ryan y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Sexta Época, Segunda Parte: Vol. XVII; p. 234. A.D. 5.046/58. Ramón Licona. Unanimidad de 4 votos.

Sexta Época, Segunda parte: Vol. XX, p. 147. A.D. 2,038/56. Rómulo Sosa y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Sexta Época, Segunda Parte; vol. XVI, p. 178. A.D. 716/57. Matilde Ramos. Unanimidad de 4 votos.

Tesis 207, p. 611, Tercera Sala, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1985.

Tesis aislada 300665 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Seminario Judicial de la Federación, quinta época, t. CI, p. 844.

Tesis de Jurisprudencia 26/2003. Primera Sala, Sección de 14 de mayo de 2003.

Tesis p. CLXV/97 cuyo rubro señala: acción penal. El artículo 21 constitucional párrafo cuarto, se erige en garantía del derecho de impugnar las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio o desistimiento de aquélla. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pleno, novena época, t. VI, diciembre de 1997, p. 25.

Metodológicas

CARRILLO MAYORGA, José, "Seminario de Investigación Jurídica", impartido en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas, San Cristóbal de Las Casas, Noviembre de 2008.

GARZA, Mercado Ario, "Manuel de Técnicas de Investigación", 2ª. Edición, editado por el Colegio de México, México, 1978.

HEINZ DIETERICH, Steffan, "Nueva guía de la investigación científica", 9ª. Edición, Editorial Planeta mexicana, S. A. De C. V., México, 2000.

MARTÍNEZ PICHARDO, José, "Lineamientos para la investigación Jurídica", 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, et al., "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, 1997.

TAMAYO TAMAYO, Mario, "El proceso de la investigación científica", 2ª. Edición, Editorial Limusa, Noriega Editores, México, 1999.